

तुलनात्मक शासन
और
राजनीति

राजनीति पर अन्य महत्त्वपूर्ण पुस्तकें

विश्व के प्रमुख संविधान
भारतीय शासन एवं राजनीति
भारतीय राजनीति के नये मोड़
पाश्चात्य राजनीतिक चिन्तन का इतिहास
आधुनिक राजनीतिक चिन्तन का इतिहास
प्राचीन भारत में राजनीतिक विचार एवं संस्थाएँ
Comparative Government and Politics
राजनीतिक संस्थाएँ और सुसमायक शासन
भारत का संविधानिक इतिहास
आधुनिक राजनीतिक सिद्धान्त

तुलनात्मक शासन

और

राजनीति

(Comparative Government and Politics)

डा० परमात्माशरण

एम० ए० पी एच० डी

प्रिंसिपल (रिटायर्ड), मेरठ कालेज, मेरठ ।

COMPLIMENTARY COPY
NOT FOR SALE



मीनाक्षी प्रकाशन

मेरठ — नयी दिल्ली

मीनाक्षी प्रकाशन
वेगम प्रिज, मेरठ ।

०

4 प्रसारी रोड, हरियागज,
नयी दिल्ली ।

तृतीय सशोधित एवं परिवर्द्धित संस्करण

मूल्य 27 50 रुपये

।

डा० परमात्माशरण

मीनाक्षी मुद्रणालय मेरठ में मुद्रित ।

प्रस्तावना

तुलनात्मक शासन और राजनीति के अध्ययन का महत्त्व विगत दो दशकों में बहुत बढ़ा है और उसके अध्ययन की विधियों में इतना बड़ा परिवर्तन हुआ है कि उसे कुछ लेखकों ने क्रान्ति कहा है। विषय के परम्परागत उपागम वास्तव में तुलनात्मक न थे। अध्ययन की इस परम्परा की अपर्याप्तता इन बातों से स्पष्ट है (1) यह प्रादेशिक थी, क्योंकि इसका क्षेत्र मुख्यतः यूरोपीय देशों व संयुक्त राज्य अमरीका की शासन-पद्धतियों तक सीमित था, (2) अध्ययन का प्रधान उपागम आकृतिक (configurative) था, अर्थात् अधिकतर अध्ययनों की विषय वस्तु विभिन्न शासन-पद्धतियों की मुख्य विशेषताएँ थी, और (3) अनुशासन का रूप अधिकांशतः औपचारिक (formal) था, क्योंकि अध्ययन का केन्द्र-बिंदु उनके निष्पादन, अन्तर्क्रिया और व्यवहार न होकर उनके कानूनी प्रतिमान (norms), नियम, विनियम जैसा राजनीतिक विचार और विचारधाराएँ थी।

दूसरे विश्व युद्ध के बाद अग्रलिखित तीन कारकों के परिणामस्वरूप इसके अध्ययन का नया रूप मिला प्रथम, मध्यपूर्व एशिया व अफ्रीका में अनेक स्वतन्त्र राज्यों का उदय हुआ, दूसरे, अटलांटिक महासागरीय देशों की प्रधानता का अन्त हुआ, और तीसरे साम्यवाद और उस पर आधारित शासन पद्धतियाँ का एक शक्तिशाली प्रतिद्वन्द्वी के रूप में उदय हुआ।

तुलनात्मक शासन और राजनीति के नये अध्ययन में उसका विषय-क्षेत्र और अधिक विस्तृत, वास्तविकता परिशुद्ध (precise) और सैद्धान्तिक रूप से व्यवस्थित हुआ है। फलतः अध्ययन विधि अधिक वैज्ञानिक बनी है अनेक आधारभूत धारणाओं तथा, राजनीतिक पद्धति, राजनीतिक सङ्कट, समाजीकरण, आधुनिकीकरण, राजनीतिक संचार और नये उपागमों (जैसे व्यवहारवादी, क्षेत्रीय अध्ययन, समस्यागत, समूह सिद्धांत और मार्क्सवादी-लेनिनवादी सिद्धान्त आदि) को प्रयुक्त किया गया।

प्रस्तुत सस्करण में उपर्युक्त बातों तथा विभिन्न विश्वविद्यालयों द्वारा स्नातकोत्तर कक्षाओं के लिए इस क्षेत्र में विहित पाठ्यक्रमों का ध्यान में रखा गया है। चूँकि अभी तक अधिकतर पाठ्यक्रमों का परम्परागत उपागम से पूर्ण सम्बन्ध विच्छेद नहीं हुआ है, अतः पाठकों की सुविधा और आवश्यकताओं का सामने रखकर पुस्तक के प्रथम अध्याय में तुलनात्मक शासन और राजनीति के सैद्धान्तिक पहलुओं का विवेचन किया गया है और बाद के अध्यायों में शासन के विभिन्न पहलुओं का आधार बनाकर अनेक शासन-पद्धतियों का तुलनात्मक विवेचन दिया गया है। हमें विश्वास है कि विषय के शिक्षक और पाठक इन पूर्वगामी सस्करण से बड़ी अधिक उपयोगी पायेंगे और पूर्ववत् अपनायेंगे। हम उन सभी विद्वान् लेखकों के प्रति आभारी हैं जिनके मान्य ग्रन्थों से पाठ्य-सामग्री का चयन किया गया है तथा अनेक उपयुक्त उद्धरण भी लिये गये हैं।

विषय-सूची

1 तुलनात्मक शासन और राजनीति परिचयात्मक 1

I (i) तुलनात्मक शासन और राजनीति प्रकृति और क्षेत्र (Comparative Government and Politics Nature and Scope) । 11

I (ii) शासन के तुलनात्मक अध्ययन का विकास और परम्परागत उपागम (Evolution of the Study of Comparative Government and Traditional Approaches) ।

✓ (iii) तुलनात्मक विश्लेषण और विधि (Comparative Analysis and Method)
तुलनात्मक विश्लेषण (Comparative Analysis), पद्धति विश्लेषण (Systems Analysis), संरचनात्मक कार्यात्मक विश्लेषण (Structural Functional Analysis), निवेश निगत विश्लेषण (Input Output Analysis) तुलनात्मक विधि (Comparative Method) ।

✓ (iv) प्रमुख उपागम (Major Approaches) व्यवहारमूलक उपागम (Behavioural Approach) समस्यागत उपागम (Problem Approach) क्षेत्रीय अध्ययन उपागम (Area Study Approach), समूह सिद्धांत (Group Theory) ।

✓ (v) राजनीतिक पद्धति और सम्बंधित धारणाएँ (Political System and Related Concepts) राजनीतिक पद्धति (Political System) राजनीतिक विचारधाराएँ (Political Ideologies), राजनीतिक पद्धतियों एवं विचारधाराओं में सम्बंध (Relationship between Political Systems and Ideologies) ।

✓ (vi) राजनीतिक संस्कृति और सहभागिता (Political Culture and Participation) ।

✓ (vii) राजनीतिक विकास और आधुनिकीकरण (Political Development and Modernisation) ।

(viii) परिवर्तन की प्रक्रिया और क्रांति (Process of Change and Revolution) ।

✓ (ix) मार्क्स और लेनिन का विचारबोध या मुख्य विचार (Marxist Leninist Framework) ।

(x) संविधान से बाहर की संस्थाएँ (Political Institutions of Extra Constitutional Nature) अभिसमय (Conventions), विशिष्ट जन (Elite), नोकरशाही (Bureaucracy), जनमत (Public Opinion), राजनीतिक संचार (Political Communication), हित समूह (Interest Articulation), राजनीतिक दल (Interest Aggregation) ।

2 राज्य और शासन (State and Government) 24

राज्य, शासन (सरकार), शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत, निरोध व संतुलन का सिद्धांत ।

3. राज्यों (प्रपंचा सरकारों) के विभिन्न रूप (Forms of Government) 37

वर्गीकरण के आधार, प्रजातंत्र, प्रजातंत्र के गुण-दोष, प्रजातंत्र की सफलता के लिए आवश्यक बातें, अधिनायकतंत्र, सोवियत संघ में प्रजातंत्र है या नहीं ?

- 4 सविधानवाद (Constitutionalism) 59
सविधान की व्याख्या, सविधानवाद—प्राचीन और अर्वाचीन, साविधानिक शासन, सविधानों का वर्गीकरण, सविधान का संशोधन और विकास, विभिन्न राज्यों में संशोधन विधि ।
- 5 सघवाद—सिद्धांत और व्यवहार (Federalism Theory and Practice) 88
एकात्मक या सघात्मक शासन, विभिन्न देशों में सघात्मक व्यवस्था संयुक्त राज्य अमरीका, भारत, सोवियत संघ, स्विट्जरलैंड, आस्ट्रेलिया, कनाडा, पश्चिमी जर्मनी, नाइजीरिया, युगोस्लाविया, मलेशिया ।
- 6 कायपालिका—सिद्धांतिक पहलू (Executive Theoretical Aspects) 122
कायपालिका का महत्त्व और कार्य, कायपालिकाओं के विभिन्न प्रकार, ससदात्मक व मध्यस्थात्मक शासन पद्धतियाँ, कायपालिका का अध्ययन, अंतिम विचार ।
- 7 सांसद पद्धति वाले राज्यों में कायपालिकाएँ (Executives in Parliamentary States) 137
ब्रिटेन में ताज, प्रिवी परिषद् और कैबिनेट, भारत में राष्ट्रपति और संघीय मंत्रि परिषद्, अन्य देशों—जापान, कनाडा, आस्ट्रेलिया, श्रीलंका, पश्चिमी जर्मनी, नाइजीरिया, इजराइल ।
- 8 अन्य राज्यों में कायपालिकाएँ (Executives in Other States) 193
संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रपति, फ्रांस के पांचवें गणतंत्र में कायपालिका, अन्य देश—स्विट्जरलैंड, सोवियत संघ, चीन, युगोस्लाविया ।
- 9 विधायिका—सिद्धांतिक पहलू (Legislature Theoretical Aspects) 226
विधायिकाओं का उदय और महत्त्व, विधायिका की रचना, विधायिका के सदस्यों की चुननात्मक शक्तियाँ, प्रदत्त (सौंपा हुआ) विधायन, प्रजातान्त्रिक और अधिनायकतन्त्री विधानमण्डल, विधानमण्डल का पतन और उनके सुधार के लिए सुझाव ।
- 10 सांसद पद्धति वाले राज्यों में विधायिकाएँ (Legislatures in Parliamentary States) 247
ब्रिटेन में पार्लियामेंट, भारत में संघीय संसद, जापान में डाइट, आस्ट्रेलिया में राष्ट्रमण्डलीय पार्लियामेंट, कनाडा में पार्लियामेंट, श्रीलंका में पार्लियामेंट ।
- 11 अन्य राज्यों में विधायिकाएँ (Legislatures in Other States) 274
संयुक्त राज्य अमरीका में कांग्रेस, फ्रांस में पार्लियामेंट, स्विट्जरलैंड में फेडरल एसेम्बली, सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत, साम्यवादी चीन में राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस, युगोस्लाविया में फेडरल एसेम्बली ।
- 12 विभिन्न राज्यों में विधायी संगठन और प्रक्रियाएँ (Legislative Organisations and Processes in Various States) 298
विधायी संगठन और प्रक्रिया ग्रेट ब्रिटेन, भारत, आस्ट्रेलिया, कनाडा, जापान, फ्रांस, पश्चिम जर्मनी, संयुक्त राज्य अमरीका, स्विट्जरलैंड, सोवियत संघ, साम्यवादी चीन, युगोस्लाविया ।
- 13 बजट और वित्तीय प्रक्रिया (Budget and Financial Procedure) 350
सार्वजनिक वित्त और बजट ग्रेट ब्रिटेन, भारत, संयुक्त राज्य अमरीका, फ्रांस ।
- 14 कानूनी पद्धतियाँ और न्यायपालिका (Legal Systems and Judiciary) 364
कानूनी पद्धतियाँ, विधि का शासन और प्रशासनिक कानून, विभिन्न प्रकार के कानून,

न्यायपालिका का महत्त्व और उसके कार्य, संविधान का निवचन और पुनरवलोकन, न्यायपालिका का संगठन ।

- 15 विभिन्न राज्यों में न्यायपालिका का संगठन (Organisation of Judiciary in Various States) 388
ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमरीका, भारत, फ्रांस, जापान, स्विट्जरलैंड, आस्ट्रेलिया, कनाडा, सोवियत संघ, चीन, युगोस्लाविया ।
- 16 विभिन्न राज्यों में नागरिकों के अधिकार (Citizen's Rights in Various States) 409
अधिकार क्या हैं और क्यों ? विभिन्न राज्यों में अधिकार - संयुक्त राज्य अमरीका, ब्रिटेन, भारत, फ्रांस, स्विट्जरलैंड, जापान, युगोस्लाविया, कनाडा, सोवियत संघ, चीन ।
- 17 मताधिकार, प्रतिनिधित्व और प्रत्यक्ष विधि निर्माण (Franchise, Representation and Direct Legislation) 433
मताधिकार, विभिन्न राज्यों में मताधिकार, प्रतिनिधित्व, प्रत्यक्ष विधि निर्माण ।
- 18 विभिन्न राज्यों में निर्वाचन पद्धतियाँ (Electoral Systems in Various States) 456
राष्ट्रपति का निर्वाचन संयुक्त राज्य अमरीका, फ्रांस, भारत । आम चुनाव ब्रिटेन, भारत, फ्रांस, संयुक्त राज्य अमरीका, जापान, स्विट्जरलैंड, सोवियत संघ, चीन, युगोस्लाविया ।
- 19 राजनीतिक दल और दलीय पद्धतियाँ (Political Parties and Systems) 480
राजनीतिक दल, दलीय पद्धति, एक-दलीय पद्धतियाँ द्वि-दलीय पद्धतियाँ, बहु-दलीय पद्धतियाँ ।
- 20 विभिन्न राज्यों में राजनीतिक दल (Political Parties in Different States) 502
ग्रेट ब्रिटेन संयुक्त राज्य अमरीका, फ्रांस, स्विट्जरलैंड, भारत, जापान, आस्ट्रेलिया, कनाडा, सोवियत संघ, चीन, युगोस्लाविया ।
- 21 दबाव (हित) समूह (Pressure or Interest Groups) 563
दबाव समूह व राजनीतिक दल में अन्तर, हित समूह संयुक्त राज्य अमरीका, ग्रेट ब्रिटेन, भारत अन्य राज्य ।
- 22 लोक प्रशासन और नागरिक सेवाएँ (Public Administration and Civil Services) 577
लोक-प्रशासन—ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमरीका, फ्रांस, सोवियत संघ, भारत । नागरिक सेवाएँ—ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमरीका, भारत ।
- 23 राज्य के आर्थिक संगठन (Economic Organisations of the State) 598
प्रजातंत्र—राजनीतिक और आर्थिक, ग्रेट ब्रिटेन में आर्थिक संगठन, इटली में निर्गमित राज्य, सोवियत संघ में नियोजन, भारत में प्रजातांत्रिक नियोजन, जर्मनी में आर्थिक परिपक्व फ्रांस में सामाजिक और आर्थिक परिपक्व ।
- 24 स्थानीय शासन (Local Government) 610
कुछ सैद्धान्तिक पहलू ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमरीका, भारत, फ्रांस, जापान, साम्यवादी राज्य ।
- 25 गैर-पश्चात्य राजनीतिक प्रक्रियाएँ (Non Western Political Processes) 640
भूमिका, दल विहीन प्रजातंत्र और विवेकीकरण राघो जी व अनुसार विवेकीकृत व्यवस्था और सर्वोच्च, नेपाल में पंचायत प्रजातंत्र, युगोस्लाविया में समाजवादी प्रजातंत्र ।

तुलनात्मक शासन और राजनीति : परिचयात्मक

I

तुलनात्मक शासन और राजनीति प्रकृति और क्षेत्र (Comparative Government and Politics Nature and Scope)

1 तुलनात्मक शासन और राजनीति क्या है ?

शासन और राजनीतिक पद्धति—तुलनात्मक शासन और राजनीति को भली प्रकार से समझने के लिए सबसे प्रथम हम शासन (government) और राजनीतिक पद्धति (political system) के बीच अंतर को स्पष्ट करेंगे, क्योंकि इस विषय पर हाल में लिखी गयी पुस्तकों में शासन के स्थान पर राजनीतिक पद्धति के प्रयोग का चलन हो गया है। तुलनात्मक राजनीति के विद्यार्थियों का सम्बन्ध अब संविधान (constitution) और शासन के रूप अथवा प्रणाली (form of government) से ही नहीं है बरन तुलनात्मक राजनीतिक पद्धति का एक अंग है। राजनीतिक पद्धति में शासन तो सम्मिलित है ही, किन्तु इसमें शासन के अतिरिक्त कुछ अनौपचारिक और गैर सरकारी कारक भी आते हैं जो कि सामाजिक मामलों के क्षेत्र में शासन तंत्र को प्रभावित करते हैं। इनमें ये विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं—(1) उसकी ऐतिहासिक विरासत, भौगोलिक व अन्य साधन, उसके सामाजिक और आर्थिक संगठन, उसकी विचारधाराएँ और उसकी राजनीतिक शैली (political style), तथा (2) उसके राजनीतिक दल, हित समूहों (interest groups) और नतुरत की सरकारें। इस प्रकार किसी भी समाज की राजनीतिक पद्धति उसके शासन और उससे सम्बन्धित तथा उस पर प्रभाव डालने वाले पूर्वोक्त दो समूहों में वर्णित कारकों अथवा पहलुओं से मिलकर बनती है। प्रथम समूह में वर्णित कारक उस समाज की राजनीति का पर्यावरण (environment) बनाते हैं और उसकी राजनीतिक पद्धति की आधारभूत समस्याएँ, साधना, अभिवृत्तियाँ, समूह, राजनीतिक गठन वगैरह का ज्ञान बढ़ाते हैं और ये सब सरकार के निर्णयों को प्रभावित करते हैं। राजनीतिक पद्धति के इन आधारभूत पहलुओं और शासन के अंगों से मिलकर 'राजनीति का गति विज्ञान' (dynamics of politics) बनता है। राजनीतिक पद्धति के इन आधारभूत पहलुओं से उठने वाले सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक और वैचारिक दाव तथा उनके समर्थन (supports) सदैव अधिकारियाँ और शासन के अंगों के समक्ष इस मांग (demand) के साथ रखे जाते हैं कि उन्हें सामाजिक नीति में परिकल्पित किया जाय। राजनीतिक दल, हित अथवा दबाव समूह और राजनीतिक नेता ऐसे दावों को सरकार के समक्ष रखते हैं। इस प्रकार के राजनीतिक पद्धति के भीतर क्रियाशील अभिकर्त्ताओं (active agents) का कार्य करते हैं। अतएव राजनीति के ये तथाकथित गतिशील (इससे समूह में वर्णित) कारक राजनीतिक पद्धति के आधार और शासन की नीति निर्धारण करने वाले अंगों के बीच की खाई को पाटते

हैं। राजनीतिक पद्धति का तीसरा और सबसे अधिक महत्वपूर्ण अंग शासन ही है।

जी० ए० आलमोण्ड के शब्दों में, 'राजनीतिक पद्धति' (सभी स्वतंत्र समाजों में पायी जाने वाली) पारस्परिक क्रियाओं की वह पद्धति है जो एकीकरण और अनुकूलन के वाय वरती है (आन्तरिक क्षेत्र में तथा अन्य समाजों के प्रति भी)। यह कार्य 'यूनाधिक बंध बल प्रयोग अथवा उसके प्रयोग करने की घमकी के द्वारा होता है। राजनीतिज्ञ पद्धति समाज में बंध व्यवस्था बनाये रखने वाली अथवा परिवर्तन लाने वाली पद्धति है।¹ सावजनिक मामलों के क्षेत्र में समस्याओं को समझने और निपट करने के लिए स्थापित तंत्र को राजनीतिक पद्धति कह सकते हैं। वह सरकारी तंत्र जिसके द्वारा विभिन्न समस्याओं को समझा जाता है और निपट किये जाते हैं, सरकार कहलाता है। मजाल के विधायी, कार्यकारी, 'याविक और अधिकारीतंत्र' (bureaucracy) के अर्थ में शासन तुलनात्मक राजनीति के विचारों के अध्ययन का एकमात्र विषय नहीं है। यह तो अधिक विस्तृत राजनीतिक पद्धति का केवल एक भाग है। राजनीतिक पद्धति में शासन के अनिर्दिष्ट ऐसे अनौपचारिक अथवा गैर सरकारी कारकों को भी सम्मिलित किया जाता है जो सावजनिक मामलों के क्षेत्र में समाज की समस्याएँ प्रस्तुत करने वाले तंत्र के कार्य करने तथा उनके उत्पादकों को प्रभावित करते हैं। इस प्रकार शासन के साथ एक दूसरे से सम्बन्धित तथा एक दूसरे का प्रभावित करने वाले कारकों के दोनों समूहों के योग से राजनीतिक पद्धति बनती है।

तुलनात्मक शासन और राजनीति—डहल (Dahl) ने ठीक ही कहा है कि आज का नागरिक देश, स्कूल, चर्च, व्यापारिक फर्म, नागरिक संघ तथा अन्य अनेक प्रकार के संगठनों में राजनीति (politics) का देखता है। 'राजनीति' मानव जीवन का वह तथ्य है जिसमें अब कोई बच नहीं सकता। प्रत्येक व्यक्ति किसी भी समय किसी न किसी रूप में राजनीति में अतग्रस्त रहता है। वैसे राजनीति एक प्राचीन और सबव्यापी अनुभव की वस्तु रही है। एरिस्टॉटल प्रथम महान ग्रीक लेखक था जिसने पोलिस (polis) अथवा राजनीतिक संघ को सबसे अधिक प्रभुत्वपूर्ण (sovereign) और विस्तारपूर्ण बताया और राज्य (polity) के संगठन को सविधान कहा। उसी ने तुलनात्मक शासन (comparative government) के विज्ञान को आरम्भ किया।

किसी भी समाज में सम्पूर्ण नीति सम्बन्धी गतिविधियाँ सरकारी नहीं होती (not all policy activity is governmental) और न ही सारी सरकारी गतिविधियाँ राजनीतिक होती हैं (not all governmental activity is political)। राजनीति एक प्रकार की मानव गतिविधि या मानव व्यवहार है, यह सामाजिक व्यवहार (social behaviour) का एक रूप है, जैसे आर्थिक व्यवहार (economic behaviour) भी सामाजिक व्यवहार का एक रूप है। जबकि तुलनात्मक शासन में विभिन्न राजनीतिक पद्धतियों उनकी विभिन्न संस्थाओं और उनके कार्यों का तुलनात्मक अध्ययन आता है, तुलनात्मक राजनीति का क्षेत्र अधिक विस्तृत है। इसमें तुलनात्मक शासन के अतिरिक्त वह सब भी आ जाता है जिसमें हम अ-राज्यीय राजनीति (non state politics) कह सकते हैं। दूसरे शब्दों में, तुलनात्मक राजनीति का क्षेत्र तुलनात्मक शासन से अधिक व्यापक है यद्यपि दोनों में ही तुलना करने का अध्ययन का केन्द्र है। जी० के० रॉबर्ट्स (G K Roberts) ने अनुसार, 'तुलनात्मक शासन का प्रयोग राज्या, उनकी संस्थाओं और उनके कार्यों से सम्बद्ध

¹ The political system is the legitimate order maintaining or transforming system in the society —Almond and Coleman *The Politics of Developing Areas* p 7

² A political system is a mechanism for the identification and posing of problems and the making and administering of decisions in the realm of public affairs an area which is variously defined by different societies The official machinery by which these problems and decisions are legally identified posed made and administered is called government Government is not, however the sole concern of students of comparative politics

बृहत् समूह, यथा राजनीति ईत य हित समूह के अध्ययन हेतु उपयुक्त है। परन्तु 'तुलनात्मक राजनीति' दशा का प्ररिप्रेष्य अधिा व्यापार है, इसम शासा तथा अ राज्यीय राजनीति (non-state politics), जाजातिया य तिजी सम्पाआ, सामाजिक पर्यावरण (social environment) आि के अध्ययन का भी समावेश किया जाता है। तुलनात्मक राजनीति के अध्ययनार्त्ता का अध्ययन विभिन्न राजनीति पद्धतियों के निगम बाने, नियमा का कार्यान्विा करत और नियमा के अनुसार याय परत बाने अथा के अध्ययन तथा सविषात स बाहर के अभिररणा यथा राजनीतिा दशा और दशाय समूहा के अध्ययन का साथ अन्न नहीं हाता। इा सबने अतिरिक्त यह आगे बढ़कर उा विषयो का भी अध्ययन करता है जो कि अयगात्त, समाजात्त और मावगात्त के क्षेत्र में आते हैं।

तिहाी यहाँ के उपर्युक्त विचार को संक्षेप में इस प्रकार स्पष्ट किया है 'यद्यपि शासने से आगे सिद्धान्तिक दृष्टि से अधिा सगा समस्याओं को देगो, अनेके मामले म आगे अनेक मामलो की तुलना को देगो, शासन की औपचारिक संस्थाओं में आगे राजनीतिक प्रक्रियाओं और राजनीतिक कार्यों को देगा, और पादात्तय यूगो के दगा से आगे नसिया, अफीका और लैटिन अमरीका के नये राष्ट्रो को देगो।'¹ इस प्रकार तुलनात्मक राजनीति में अनेक शासन पद्धतियों के अनुभवा, संस्थाओं, व्यवहारों और प्रक्रियाओं का ऐसे विस्तारपूर्ण ढंग से अध्ययन किया जाता है कि उसमें सवियात से बाहर के उा अभिररणा (extra constitutional agencies) का अध्ययन भी आ जाय जिनका किसी भी रूप में शासन के औपचारिक अंगों से कोई भी सम्बन्ध हो। अस्तु, इसका सम्बन्ध महत्वपूर्ण नियमितताओं (significant regularities) राजनीतिक व्यवहार और राजनीतिक संस्थाओं की कार्यशीलता में समानताओं और असमानताओं से है।² परन्तु आजकल अनेक लेखक तुलनात्मक शासन और तुलनात्मक राजनीति को एक दूसरे के पर्यायवाची के रूप में प्रयोग करते हैं।

2 तुलनात्मक शासन और राजनीति का अध्ययन क्यों किया जाता है ?

इस अध्ययन के साधारण रूप में दो प्रयोजन हैं, जिन्हें हम संक्षेप में इस प्रकार रख सकते हैं प्रथम, यह हमें विदेशों में शासन और राजनीति के क्षेत्र में घटी और सम्भावित घटनाओं का अधिा अच्छी प्रकार से निवचन करने में सहायता देता है। विदेशों की राजनीतिक संस्थाओं और उनसे सम्बन्धित राजनीति के अध्ययन से हम अपने देश की संस्थाओं को अधिा अच्छी प्रकार से समझ सकते हैं। यह हमारे देश की समस्याओं के उत्तर तो नहीं दे सकता, फिर भी यह हमें ऐसे प्रश्न अवश्य ही सुझा सकता है जिन्हें कि हमें अपनी राजनीतिक शैली के बारे में पूछना चाहिए और उनमें उत्तर ढोजने का प्रयत्न करना चाहिए। उदाहरण के लिए, यदि देश में सासद शासन प्रणाली सफातापूर्वक नहीं चल पा रही है तो हम अन्य देशों की समान शासन पद्धतियों का तुलनात्मक अध्ययन करने पता लगाना चाहिए कि उन देशों में उसकी सफलता के क्या कारण हैं और वे देश में वहाँ तक विद्यमान हैं, यदि नहीं तो उन्हें किस प्रकार पंदा किया जा सकता है अथवा असफलता के लिए उत्तरदायी कारणों को किस प्रकार दूर किया जा सकता है।

दूसरे, विभिन्न राज्यों की शासन पद्धतियाँ उनकी ऐतिहासिक व भौगोलिक दशाओं, सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक संस्थाओं तथा विचारों से निर्धारित होती हैं। अधिकतर देशों

¹ Look beyond description to more theoretically relevant problems look beyond the single case to the comparison of many cases look beyond the formal institutions of government to political processes and political functions and look beyond the countries of Western Europe to the new nations of Asia Africa and Latin America —Sydney Verba

² J C Johari, *Comparative Politics*, pp 169-70

में शासन पद्धति और विचारधारा का गहरा सम्बन्ध है। उदाहरण के लिए, पाश्चात्य प्रजातन्त्री देशों की विचारधारा उदारवादी प्रजातन्त्र (liberal democracy) की है और वहाँ पर प्रजातन्त्र की स्वतन्त्र सस्थाओं का अस्तित्व है, किन्तु सावियत संघ, चीन व अन्य साम्यवादी राज्यों की विचारधारा साम्यवादी है और उनकी शासन पद्धति उसी पर आधारित है, वे अपने देश में स्थापित पद्धति को 'जनवादी प्रजातन्त्र' (people's democracy) कहते हैं, जो अधिकांशतः साम्यवादी दल की अधिनायकताही है।

किसी भी देश की शासन पद्धति उसके लिए बहुत उपयुक्त व सफल सिद्ध हो सकती है, परन्तु उससे भिन्न दशाओं और विचारधारा वाले देशों में वह पद्धति उसी प्रकार सफल हो सके ऐसा सम्भव नहीं है। सासद प्रजातन्त्र का उदय और विकास ग्रेट ब्रिटेन में हुआ और वहाँ वह बड़ी सफलता से चल रहा है। कनाडा व आस्ट्रेलिया आदि देशों में भी जहाँ अंग्रेज जाति के लोग जाकर बस गये, यह पद्धति सफल रही है, किन्तु एशिया और अफ्रीका के हाल ही में स्वतन्त्र हुए अनेक राज्यों में इस पद्धति को लागू किया गया, उनमें से कुछ में—भारत व श्रीलंका—यह काफी माना में सफल रही है परन्तु प्रायः अन्य सभी राज्यों में यह असफल रही और इसका स्थान दूसरी पद्धतियों में ले लिया। विभिन्न राज्यों के शासन अथवा राजनीतिक पद्धतियों तथा उनकी राजनीति का तुलनात्मक अध्ययन करके पता लगाया जा सकता है कि सासद शासन पद्धति को सफल बनाने के लिए क्या दशाएँ आवश्यक हैं।

अतएव यह कहना उचित है कि किसी भी शासन पद्धति को चाहे सैद्धांतिक दृष्टि से वह कितनी भी अच्छी हो, किसी अन्य देश में आवश्यक संशोधन व परिवर्तनों के बिना नहीं अपनाया जा सकता। जहाँ तक तुलनात्मक विधि का सम्बन्ध है, यदि हम विभिन्न राज्यों के मविधानों की ध्यानपूर्वक परीक्षा करें तो हम इस निष्कर्ष पर पहुँचेंगे कि शासन की तीन प्रमुख शाखाओं का संगठन उनकी राजनीतिक संस्थाओं के विश्लेषण व उनकी तुलना करने का सुगम साधन है। प्रत्येक राज्य की कार्यपालिका में कुछ सामान्य अंग और विभाग व मंत्रालय मिलते हैं, जिनका पुलिस, सशस्त्र सेना, स्थानीय शासन, कृषि, विदेश नीति, याय, वित्त आदि से सम्बन्ध है। परन्तु विभिन्न राज्यों में इन विभागों व मंत्रालयों का सापेक्ष महत्त्व और संगठन उन राज्यों की विचारधाराओं के अनुसार भिन्न भिन्न है। विभिन्न राज्यों में उनके संविधान, प्रभुता का अधिवासा, शक्तियों का प्रयत्न, शक्तियों का विभाजन, विवेकीकरण की मात्रा, राज्य प्रमुख, कार्यपालिका, विधायिका और कार्यपालिका की संरचना (structure) तथा उनका संगठन आदि उन राज्यों की शासन पद्धतियों (अथवा राजनीतिक पद्धतियों) और राजनीति के तुलनात्मक विश्लेषण हेतु आवश्यक सामग्री प्रदान करते हैं।

वास्तव में, तुलनात्मक शासन और राजनीति का अध्ययन राजशासन के विचारधारा के लिए विभिन्न कारणों से उपयोगी है। किसी भी देश के विचारधारा के लिए यह एक प्रकार से विद्वानों की मार्गदर्शित यात्रा (guided tour) के समान है। जिस प्रकार ऐसी यात्रा से विद्यार्थी को अर्थ देना के बारे में अनेक प्रकार की उपयोगी व शिक्षाप्रद जानकारी प्राप्त होती है, उसी प्रकार शासन पद्धतियों के विद्यार्थी को अन्य देशों की राजनीतिक पद्धतियों के अध्ययन से उपयोगी जानकारी प्राप्त होती है। इस जानकारी को तुलनात्मक विधि या विश्लेषण (comparative method or analysis) द्वारा एकत्रित और व्यवस्थित करके अधिक उपयोगी बनाया जा सकता है।

उदाहरण के लिए, यदि कोई अमरीकी विद्यार्थी इस प्रकार का अध्ययन करे तो उसे पता लगेगा कि कुछ देशों में स्वास्थ्य सेवाएँ गणतन्त्र राष्ट्रीयकृत (nationalized) हैं और कुछ में वे व्यक्तियों की वीमल दन की योग्यता पर आधारित हैं, सरकार द्वारा नियंत्रित व संचालित रेलें भी उनकी ही कुशल हो सकती हैं, जितनी कि प्राइवेट कंपनियों द्वारा संचालित रेलें समुक्त

राज्य अमरीका में है, एक पद्धति के अतगत व्यक्तिगत स्वतन्त्रताओं का मूल्य बहुत ऊँचा है, परन्तु कुछ दूसरे राज्यों में समूह के हित अथवा राज्य के हित को व्यक्तियों की स्वतन्त्रताओं से अधिक महत्व दिया जाता है। ऐसे ही यदि कोई भारतीय विद्यार्थी ग्रेट ब्रिटेन, सोवियत संघ, जापान या चीन की शासन पद्धतियों के बारे में तुलनात्मक अध्ययन करे तो उसे अपने देश की राजनीतिक पद्धति को समझने के लिए एक परिप्रेक्ष्य (perspective) अथवा सापेक्ष महत्व का ज्ञान प्राप्त होगा। उनके बाद वह ऐसी अभिवृत्तियाँ (attitudes) और प्रथाओं (practices) की फिर से परीक्षा कर सकता है जिन्हें कि वह बहुत पहले ही एक रूप में स्वीकार कर चुका है, और वह अपने देश तथा विदेशों की राजनीतिक समस्याओं की सूक्ष्म परीक्षा (scrutiny) कर सकता है। इस प्रकार उसमें आलोचनात्मक मूल्यांकन (critical evaluation) की प्रवृत्ति विकसित होगी, जो कि एक शिक्षित और समझदार व्यक्ति में होनी चाहिए।

तुलनात्मक अध्ययन की उपयोगिता को एक अन्य प्रकार से भी समझा जा सकता है। विभिन्न देशों की राजनीतिक पद्धतियाँ (यह राजनीति) के अध्ययन से विभिन्न प्रकार के राजनीतिक अन्तरो का पता लगता है। स्वभावतः प्रश्न उठता है, ऐसा क्यों है? उदाहरण के लिए अनेक प्रश्न हो सकते हैं—सोवियत संघ में मार्क्सवाद की जड़ें इतनी गहरी क्यों जमीं? एशिया व अफ्रीका के कम विकसित देश साम्यवाद की ओर क्यों खिंच रहे हैं अथवा उनमें एक दलीय शासन क्यों स्थापित हुआ है? ब्रिटेन की राजनीति में सासद पद्धति स्थायित्व क्या ला सकती और वही पद्धति फ्रांस में स्थायित्व क्यों नहीं ला सकती? ब्रिटेन, कनाडा, आस्ट्रेलिया और संयुक्त राज्य अमरीका में तो ही दल क्यों हैं, जहाँ फ्रांस, भारत व अन्य देशों में अनेक दल हैं। अन्त में, कुछ राजनीतिक पद्धतियाँ प्रजातन्त्र और प्रतिनिधिक संस्थाओं का खण्डन क्यों करती हैं जबकि अन्य पद्धतियाँ उन्हें आवश्यक समझती हैं? इन प्रश्नों का उत्तर देने के लिए यह काफी नहीं है कि उन अन्तरों को मान लिया जाय और उनकी सूची बना ली जाय जो कि एक राजनीतिक पद्धति को दूसरी से पृथक् करते हैं। राष्ट्रीय अंतरों का समझकर वर्णन करना महत्त्वपूर्ण है, परन्तु तभी जबकि हम उनका स्पष्टीकरण कर सकें—उनका विश्लेषण करके उनके लिए कारण दे सकें। यह आवश्यक है कि हम राजनीतिक व्यवहार की नियमितताओं और अंतरों (regularities and differences of political behaviour) की खोज करें और उनके लिए कारण भी दें।

हम राष्ट्रीय अंतरों के लिए जो स्पष्टीकरण देंगे वे कई प्रकार के हो सकते हैं। कुछ मामलों में, हम समानताओं और अंतरों को सम्बन्धित राज्यों के इतिहास की घटनाओं से स्पष्ट कर सकते हैं। उदाहरण के लिए, हम कह सकते हैं कि ग्रेट ब्रिटेन में सासद संस्थाओं का विकास विशेष रूप से सफल रहा, क्योंकि उनकी स्थापना औद्योगिक क्रांति से पूर्व हुई थी। परन्तु फ्रांस और जर्मनी में जब औद्योगीकरण आया उस समय तक इन देशों ने इन संस्थाओं का कोई सार-पूर्ण अनुभव नहीं किया था। यह स्पष्टीकरण आवश्यक रूप में ऐतिहासिक है।

इसी के पूरक रूप में संरचनात्मक-कार्यात्मक स्पष्टीकरण (structural functional explanations) हो सकता है। यह सभी राजनीतिक पद्धतियों को कुछ सामान्य और अनिवार्य कार्यों की दृष्टि से देखता है, यथा भर्ती (recruitment), संचार (communication) व्यवस्था बनाये रखना, विवादों का न्यायिक निणय कराना इत्यादि तथा उन संरचनाओं (structures) या संस्थाओं की दृष्टि से भी जो कि ये कार्य करती हैं। विभिन्न राजनीतिक पद्धतियों में कोई भी दिया गया कार्य भिन्न भिन्न संरचनाओं या संस्थाओं द्वारा किया जा सकता है। उदाहरण के लिए विधान का निणय एक समाज में औपचारिक या यथार्थिक द्वारा किया जाता हो पचो—गाँव के मुखिया अथवा—द्वारा। इस प्रकार वे अंतरों के लिए कारण दे सकते हैं। व आर्थिक संगठनों या प्रचलित मूल्य पद्धतियाँ (value systems) या परिस्थितियों में खोजे जा सकते हैं।

ऐसे ही, यदि हम हात ही में स्वतंत्र हुए कुछ कम विकसित देश (underdeveloped countries) की राजनीतिक पद्धतियों की तुलना करें तो उनमें स प्रत्यक्ष में पुराने विदेशी शासक द्वारा वहाँ कायम की गयी सस्याओं और उनकी परम्पराओं का ज्ञान उनके वर्तमान अन्तरो को समझने के लिए प्राप्त करना अति आवश्यक है। इस प्रकार मलेशिया और इण्डोनेशिया के बीच वर्तमान राजनीतिक अन्तरो के कारणों को उनके ब्रिटिश और डच शासन के इतिहासों के बीच अन्तरों में खोजा जा सकता है। इसके अग्रे उन अन्तरों का सम्बन्ध उनकी सामाजिक संरचना, जनसंख्या की विशेषताओं, साक्षरता के स्तरों, वैयक्तिक विशेषताओं और आर्थिक परिस्थितियों से हो सकता है।

दूसरे शब्दों में, संरचनात्मक-व्यापक उपयोग राजनीतिक पद्धतियों की गहराई में परिष्कृत परिभाषा (sophisticated definition) की ओर जाने का प्रयास करती है। यह प्रत्यक्ष पद्धति में सबसे अधिक महत्वपूर्ण सस्याओं को जानने तथा उनके राजनीतिक अन्तरो के समानताओं के वर्गीकरण के स्पष्टीकरण तक पहुँचने का प्रयत्न करती है। हम इस राजनीतिक व्यवहार और सरकार के कार्यों (governmental performance) के बारे में परिवर्तनाभि (hypothesis) का निर्धारण कर सकते हैं और ऐसे शब्दों में जिनकी सहायता से हम विभिन्न राजनीतिक पद्धतियों की तुलना कर सकें। ऐसी परिवर्तनाभि की सत्यता को हम ऐतिहासिक तथा समकालीन साक्ष्य से जाँच (अथवा पहचान) सकते हैं। अतः वैध तुलनात्मक अध्ययन के लिए शोध और अनुभव सिद्ध पर्यवेक्षण (research and empirical observation) वैसे ही अनिवार्य तत्त्व हैं जैसे कि वे अन्य सभी प्रकार की जाँच के लिए हैं। इस प्रकार राजनीतिक विश्लेषण (political analysis) करना अति आवश्यक हो जाता है, परन्तु ऐसा करना एक बहुत कठिन कार्य है और कभी-कभी उसमें निराशा का मुँह देखना पड़ता है। परन्तु ऐसे राजनीतिक विश्लेषण द्वारा ही हम विभिन्न राजनीतिक पद्धतियों के बीच विद्यमान समानताओं और अन्तरो के लिए उचित कारणों को खोजकर सरल व युक्तिसंगत स्पष्टीकरण तैयार कर सकते हैं।¹

3 तुलनात्मक अध्ययन के बारे में जानने योग्य बातें

मैक्रीडिस (Macridis) के अनुसार तुलनात्मक अध्ययन इस प्रकार किया जाना चाहिए—

- (1) सोच समझकर बनायी गयी और सामान्य रूप में माय वर्गीकरण की योजनाओं (classificatory schemes) के आधार पर तथ्यों को एकत्रित करना और उनका वर्णन करना,
- (2) समानताओं और अन्तरों की खोज करना तथा उनका वर्णन करना,
- (3) राजनीतिक प्रक्रिया और अन्य सामाजिक बातों (social phenomena) के विभिन्न अंगों के बीच अंतर्सम्बन्धों को अस्थायी परिकल्पनाओं के रूप में निर्धारित करना,
- (4) इस प्रकार की अस्थायी परिकल्पनाओं को सत्य सिद्ध करने का कठोर अनुभवगामी पर्यवेक्षण द्वारा सत्य सिद्ध करने का प्रयास करना, तथा

(5) कुछ आधारभूत प्रस्तावों (propositions) का स्वीकार करने की दिशा में बढ़ना।

जैसा कि पहले ही कहा जा चुका है, तुलनात्मक अध्ययन के उपयुक्त पणों पर ध्यान देने से यह बात आसानी से स्पष्ट हो जाती है कि तुलनात्मक पद्धति बहुत कठिन है। शासन और राजनीति के तुलनात्मक अध्ययनकर्त्ता के सामने कई कठिनाइयाँ आती हैं जिनका यहाँ उल्लेख करना ही काफी होगा। पहली, आधुनिक युग में बीते युगों की तुलना में राजनीतिक संस्थाएँ और प्रक्रियाएँ कहीं अधिक पचीदा अथवा जटिल हो गयी हैं। दूसरी, राजनीतिक जीवन और व्यवहार के बारे में सूचना व तथ्य एकत्रित करना। तीसरी, तुलनात्मक पद्धति में प्रयोग किये जाने के लिए परिवर्त्य (variables) अनिवार्य हैं और उनका प्रयोग करना कठिन है। चौथी, नियमा (कानूना) और

व्यवहार (law and practice) तथा प्रतिभाओ और व्यवहार (norms and behaviour) के बीच सम्बन्ध विश्लेषण में अति कठिन समस्याएँ पैदा करते हैं। पाँचवी, अनेक राज्या की शासन सस्थाओ व प्रक्रियाओ (यथा साम्यवादी व हाल ही में स्वतन्त्र हुए अल्प विकसित राज्या) के बारे में उपलब्ध सामग्री बहुत कम है और उनमें से अधिकतर देशों में अध्ययनकर्त्ताओं को जाने व अध्ययन की सुविधाएँ पाना भी कठिन है। अतः में, तुलनात्मक अध्ययन में प्रयुक्त होने वाली आधारभूत धारणाओ (basic concepts) और शब्दावली (terminology) को अच्छी प्रवार से समझना आवश्यक है, किन्तु उह समझना काफी कठिन है। आजकल प्रयोग में आने वाली कुछ धारणाओ व शब्दों का यहाँ उल्लेख करना आवश्यक और पर्याप्त है राजनीतिक संस्कृति व समाजीकरण (political culture and socialization), राजनीतिक विकास और आधुनिकीकरण (modernization), राजनीतिक भूमिकाएँ (roles), शक्ति (power), विशिष्ट वर्ग (elite), हित-उच्चारण (interest articulation), हित समूहीकरण (interest aggregation), राजनीति में भाग लेना (political participation), राजनीतिक व्यवहार (political behaviour), निर्वाचन व्यवहार (electoral behaviour), राजनीतिक प्रक्रिया (political process), इत्यादि।

तुलनात्मक अध्ययन के पूर्व यणित पहचाना और उसकी कठिनाइयों की जानकारी के बाद यह जान लेना भी आवश्यक है कि तुलनात्मक अध्ययन का परम्परागत उपागम क्या था और उसमें क्या कमियाँ थी। इस विषय का विस्तारपूर्ण विवेचन आगे किया गया है।

4 तुलनात्मक शासन और राजनीति का क्षेत्र

तुलनात्मक शासन का अर्थ है शासन के कानूनी यंत्रा (instrumentalities) तथा प्रक्रियाओं का इस दृष्टि से अध्ययन करना कि वे शासन के विभिन्न अंग—निर्वाचक-मण्डल, विधायिका, कार्यपालिका, प्रशासन और यायालयों के बीच अंतर्क्रिया का परिणाम है। परम्परागत उपागम (traditional approach) में, अनौपचारिक कारक व प्रक्रियाओं (informal factors and processes) जैसे विभिन्न प्रवार के हित समूहों (जो सामान्यतः सामाजिक और आर्थिक शक्ति रखते हैं और कभी-कभी तो राजनीतिक शक्ति भी और शासन की औपचारिक सस्थाओं के बाहर अपना कार्य करते हैं) के ऊपर विचार नहीं किया जाता। यह उन अधिक जटिल सन्दर्भों की शक्तियाँ (contextual forces) को भी अपने क्षेत्र से बाहर छोड़ देती है जिन्हें राजनीति पद्धति के वैचारिक नमूनों और सामाजिक संरूपण (ideological patterns and the social organization) में पाया जा सकता है।

जैसा कि अध्याय के आरम्भ में ही बताया जा चुका है अतः 'शासन' की अपेक्षा 'राजनीतिक पद्धति' को अधिक पसंद किया जाता है और इसका अध्ययन क्षेत्र भी शासन के क्षेत्र से अधिक विस्तृत है। साथ ही 'तुलनात्मक शासन' के स्थान पर 'तुलनात्मक राजनीति' को अधिक पसंद किया जाता है और यह एक ऐसे क्षेत्र को चिन्तित करने का प्रयास करती है तथा इसकी विधि का 'अभिमुख' (orientation) ऐसा है कि जिसे परम्परागत उपागम में स्थान नहीं है। वास्तव में, इसका उद्देश्य राजनीतिक प्रक्रियाओं और सस्थाओं का सच्चे तुलनात्मक ढंग से अध्ययन करना है, जिससे कि सामान्य समस्याओं और प्रश्नों के उत्तर दिये जा सकें। ऐसा करने में यह तुलना के क्षेत्र को अधिक से अधिक पद्धतियों तक विस्तृत करती है। यह परम्परागत शासनिक सस्थाओं पर बल देने के बजाय राजनीति का एक सामाजिक कार्य के रूप में अध्ययन करती है, जिसमें मनन और निर्णय करना (deliberation and decision making) अन्तर्गुह्य है। तथ्य तो यह है कि शासन उन अनेक कारकों में से एक है जो राजनीतिक प्रक्रिया के विश्लेषण में प्रवेश पाते हैं। इस अर्थ में 'तुलनात्मक राजनीति' तुलनात्मक अध्ययन के क्षेत्र को अधिक विस्तृत बनाती है, क्योंकि यह ऐसे कारकों को भी सम्मिलित करती है जिनकी ओर अतीत में ध्यान नहीं दिया जाता

था। विधि की दृष्टि से इसके उपायम में राजनीतिक पद्धतियों की उन विशेषताओं को समझने का प्रयत्न किया जाता है जिनके प्रकाश में राजनीतिक बातों (political phenomena) को समझना सम्भव है। यह केवल समानताओं और अंतरों को ही समझने का प्रयत्न नहीं करती, बरन् उनके लिए उत्तरदायी कारणों की भी खोज करती है। स्पष्टीकरण के लिए सामान्य वर्गों (common categories) में रखे जाने योग्य अधिक से अधिक सामग्री—तथ्य और आकड़े—आवश्यक हैं और ऐसी परिकल्पनाओं का निर्धारण (formulation of hypothesis), जिसे सत्यापित किया जा सके। अतः, इसका उद्देश्य ऐसे ज्ञान समूह का विकास है जिसके प्रकाश में प्रवृत्तियों की भविष्यवाणी की जा सके और नीति सम्बन्धी सिफारिशें भी की जा सकें।

तुलनात्मक अध्ययन का आरम्भ राजनीतिक पर्यावरण (political environment) से होता है, जिसे राजनीतिक पृष्ठभूमि भी कह सकते हैं। प्रत्येक राज्य की राजनीति ऐसे सदाबहार में संचालित होती है जिसे उसकी प्राकृतिक रचना (physical setting), राजनीतिक मूल्य और विचारधाराएँ तथा राजनीतिक संस्कृति ढालती है। राजनीतिक पर्यावरण में हम इन कारणों को सम्मिलित कर सकते हैं—भौगोलिक दशाएँ, अर्थव्यवस्था, धर्म, संचार के साधन, शिक्षा, इतिहास, आदि। इनके प्रतिरिक्त तुलनात्मक राजनीति की अन्य समस्याएँ अथवा उसके लक्ष्य व पहलुओं में हम निम्नलिखित को समान महत्त्व का समझते हैं।

धारणाएँ और सिद्धांत (Concepts and Theories)—किसी धारणा की भूमिका में किसी विशेष विश्लेषणात्मक सवाल का सुझाव देना है जिसके द्वारा राजनीतिक पद्धति का अध्ययन किया जा सके। जब धारणाओं को एक दूसरे से सम्बंधित कर दिया जाता है, वे सिद्धांत का विकास करती हैं। सिद्धान्त का प्रयोजन राजनीतिक गतिविज्ञान (political dynamics) के सबसे अधिक महत्वपूर्ण परिवर्त्यों (variables) को अलग करके उनमें सम्बंध स्थापित करना है। किसी भी तकसगत और वैज्ञानिक सिद्धांत का आसानी से सामाजिक परिवर्त्यों से सम्बंध जोड़ा जा सकता है और उसकी सत्यता को परीक्षण व तुलना द्वारा प्रमाणित किया जा सकता है। उदाहरण के लिए, माक्स ने ऐसे सिद्धांतों को विकसित किया है जिन्हें आसानी से कारण और प्रभाव के सम्बंधों (cause and effect relationship) के रूप में ढाला जा सका है। वर्तमान राजशास्त्री धारणाओं का वृद्धिपूर्ण प्रयोग करने लगे हैं। वे 'पद्धति' को अतिसम्बंधों के ऐसे नमूने के रूप में देखते हैं, जिसमें संरचनाओं और कार्यों के बीच स्पष्ट भेद किया जा सके। कुछ ऐसी आधारभूत धारणाओं का, जो राजनीति की वर्गीकीय योजना (classificatory scheme) का सुझाव देती हैं। यहाँ उल्लेख करना ही काफी होगा—राजनीतिक संस्कृति और समाजीकरण, राजनीतिक विकास और आधुनिकीकरण, हित उच्चारण (interest articulation), हितों का समूहीकरण (interest aggregation), शक्ति (power), वैधता (legitimacy), निर्णय करना (decision making) और विभिन्न वर्ग (elites), इत्यादि। इनके प्रतिरिक्त अन्य अनेक धारणाएँ हैं, जिनमें से हम विचारधाराओं और संस्थाओं (ideologies and institutions) को विशेष रूप से महत्वपूर्ण समझते हैं और उनका राजनीति से क्या सम्बंध है इस बारे में कुछ विचार करेंगे।

विचारधाराएँ और राजनीति—किसी भी राजनीतिक पद्धति के अध्ययन हेतु यह आवश्यक है कि हम उन विचारधाराओं की भी परीक्षा करें जिनका उसमें प्राधान्य है अथवा जो उसमें प्रधानता पाने के लिए प्रतियोगी हैं। आधुनिक राजनीतिक दल और उनकी राजनीति इसी प्रतियोगिता की उपज हैं। अतः किसी विश्लेषणात्मक योजना में राजनीतिक विचारधाराएँ एक महत्वपूर्ण सवाल हैं। राजनीतिक विचारधारा से हम राज्य व शासन से सम्बंधित विचारों और विश्वासों के उन नमूने को समझते हैं जो एक ही साथ आशा पावन व सहमति का आधार बनाते हैं और नियंत्रण का तंत्र भी। विभिन्न ऐसे सामान्य विश्वास हैं बिना कोई ममाज समृद्धिशीली नहीं या गवना, बरन् जीवन भी नहीं रह सकता। संशेप में, राजनीतिक विचारधारा की भूमिका

राज्य को संगठित शक्ति को बँध बनाने में है। यह सभी जानते हैं कि पाश्चात्य प्रजातन्त्रों की आधारभूत विचारधारा उदारवादी प्रजातन्त्र (liberal democracy) की है, किन्तु सोवियत संघ व अन्य साम्यवादी राज्यों का विश्वास समाजवाद व साम्यवाद के सिद्धांतों में है। हम भारतवासी प्रजातन्त्र, समाजवाद, धर्मनिरपेक्षता और स्वस्थ राष्ट्रवाद में विश्वास करते हैं। किसी भी राजनीतिक पद्धति में प्रक्रियाओं राजनीतिक विचारधारों की परीक्षा करना उनके राजनीतिक नेतृत्व के मूल्यांकन हेतु बड़े महत्त्व की है।

राजनीतिक संस्थाएँ—इनका अध्ययन तो प्राचीन काल से ही होता आया है और अब भी तुलनात्मक अध्ययन का सबसे बड़ा और महत्त्वपूर्ण भाग है। राजनीतिक संस्थाओं में हमें इन्हें सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण समझते हैं—संविधान, वानुनी पद्धति, कार्यपालिका, विधायिका, न्यायपालिका, लोक प्रशासन, राजनीतिक दल, हिन अथवा दबाव समूह इत्यादि। राजनीतिक संस्थाओं की संरचना और उनके कार्यों का अध्ययन प्रति आवश्यक है। इतना ही नहीं तुलनात्मक अध्ययन में राजनीतिक प्रक्रियाओं (political processes) यथा विधायी प्रक्रिया, वित्तीय प्रक्रिया, प्रशासनिक प्रक्रिया, न्यायिक प्रक्रिया आदि का बड़ा महत्त्वपूर्ण स्थान है।

राजनीतिशास्त्र में प्राचीन काल से ही शासन पद्धतियों का वर्गीकरण किया है। विभिन्न विचारकों ने भिन्न भिन्न आधारों पर सरकारों के वर्गीकरण किये हैं। इन आधारों का सम्बन्ध मुख्यतः अप्रलितित से रहा है (1) राजनीतिक सत्ता का संगठन, (2) स्थापित सत्ता और समुदाय के सदस्यों के बीच सम्बन्ध, और (3) व्यक्ति का शासन में स्थान जिन अनेक संस्थाओं से मिलकर राजनीतिक सत्ता गठित होती है, उन्हें हम 'राज्य' कहते आये हैं। यद्यपि तुलनात्मक अध्ययन में 'राज्य' का महत्त्व बहुत कम हो गया है फिर भी इसकी उपयोगिता है, क्योंकि 'राज्य' इतनी विस्तृत धारणा है कि यह नीति बनाने और उसे लागू करने के सभी पहलुओं को अपने में सम्मिलित करती है।

संस्थाओं और प्रक्रियाओं के तुलनात्मक अध्ययन के लिए एक अन्य महत्त्वपूर्ण आधार राज्य और व्यक्ति के बीच सम्बन्ध है। इस बारे में अनेक प्रश्न उठते हैं जिनके उत्तर तुलनात्मक अध्ययन द्वारा खोजने का प्रयत्न किया जाता है। उदाहरण के लिए, व्यक्ति शासन कार्यों में कितना भाग लेते हैं? उनके भाग लेने के विभिन्न तरीके क्या हैं? कुछ प्रकार के राज्यों में व्यक्तियों का भाग बहुत है, कुछ में कम, इसका क्या कारण है? व्यक्ति शासन कार्यों में कम या अधिक दिलचस्पी क्यों लेते हैं? मनाधिकार के अधिकार पर क्या सीमाएँ हैं और क्यों? मतदान में भाग लेने वाले व्यक्तियों (मतदाताओं) का प्रतिशत कम है या अधिक और ऐसा क्यों है? इत्यादि।

अतः, तुलनात्मक अध्ययन के क्षेत्र में शासन पद्धतियों के सामने आयी या आने वाली अनेक समस्याओं और सरकारी नीतियों का अध्ययन भी आता है। इस प्रकार के अध्ययन में किसी भी समस्या अथवा सरकारी नीति का अध्ययन दो या अधिक समान अथवा असमान पद्धतियों के बीच तुलना करके किया जाता है। उदाहरण के लिए राष्ट्रीयकरण की नीति मतदान व्यवहार सामाजिक कल्याण, नागरिक सेवाओं में भर्ती आदि से सम्बंधित समस्याएँ या नीतियाँ। इस प्रकार के अध्ययन के महत्त्व का अनुमान तो इसी बात से लगाया जा सकता है कि तुलनात्मक अध्ययन की अनेक 'उपायों' में एक 'समस्याओं के निराकरण' (problem solving); से सम्बंधित है।

II

शासन के तुलनात्मक अध्ययन का विकास और परम्परागत उपागम

(Evolution of Comparative Government and Politics
and Traditional Approaches)

1 परम्परागत उपागम का संक्षिप्त विकास

यद्यपि शासन और राजनीति के तुलनात्मक अध्ययन का महत्त्व विगत कुछ दशकों में बहुत बढ़ा है, किंतु इस प्रकार का अध्ययन प्राचीन काल से होता रहा है। इसके अध्ययन के विपास को तीन दशाया (phases) में विभाजित किया गया है—अपरिष्कृत, परिष्कृत और वृद्धिपूण परिष्कृत (un sophisticated, sophisticated and increasingly sophisticated)। प्रथम दशा में एरिस्टॉटल, माटेस्व्यू, मेकियावेली, ब्राइस आदि आते हैं, क्योंकि इन्होंने तुलनात्मक विधि का प्रयोग राजनीति के सगठना के कार्य करने के तरीके को अधिक अच्छी प्रकार से समझने के लिए किया। बीयर (Beer), मेन्नीहीज, उलम (Ulam) को दूसरी दशा में सम्मिलित किया गया है, क्योंकि उन्होंने तुलनात्मक विधि का प्रयोग अधिक स्वचेतना और इस ज्ञान-यूक्त के साथ किया कि विभिन्न राजनीतिक पद्धतियों के अध्ययन का अधिक उपयोगी रूप में प्रस्तुत किया जा सके। तीसरी दशा के लेखकों—ईस्टन, डहल, कोलमैन, पोवल, ड्यूट्स (Deutsch) और ब्लांडेल (Blondel) तुलनात्मक विधि को परिष्करण की इस सीमा तक पहुँचाया कि अनेक स्थानों पर राजशास्त्र और अन्य सामाजिक शास्त्रों में भेद ही समाप्त हो जाता है और कुछ नयी शाखाएँ—यथा राजनीतिक समाजशास्त्र आदि का आविर्भाव होता है।¹

प्राचीन ग्रीस में, जहाँ कि पाश्चात्य राजशास्त्र का जन्म हुआ, सुविख्यात दार्शनिक और राजशास्त्रवेत्ता एरिस्टॉटल ने अपने ग्रंथ 'The Politics' में उस समय के अनेक राज्यों का तुलनात्मक अध्ययन करके कुछ सिद्धांतों का प्रतिपादन किया। उमन विभिन्न राजनीतिक पद्धतियों (सरकारी) में अन्तर बताने के लिए यह आधार प्रस्तुत किया (1) निष्पत्ति करने की प्रक्रिया में भाग लेने वाले व्यक्तियों की संख्या, और (2) शासन शासकों के हित में है या शासित के हित में इस आधार पर उसने सरकारों को 6 रूप बताये—साधारण राजतंत्र, अभिजात तंत्र, बहुतंत्र (polity), विद्वत-अत्याचारी शासन, अल्पतंत्र (धनिकतंत्र) और प्रजातंत्र (भीडतंत्र)। इसी कारण उस शासन व राजनीति का प्रथम राजशास्त्री (political scientist) माना जाता है। उसके बाद रोमन काल में सिसरो व पोलिबियस ने तुलनात्मक राजनीति के क्षेत्र का अधिक व्यापक बनाया।

मध्य युग (middle ages) में इस प्रकार के अध्ययन का कोई उल्लेखनीय विकास नहीं हुआ। यूरोप के पुनर्जागरण काल (renaissance) में मेकियावेली (Machiavelli, 1469-1527) ने 15-16वीं शताब्दी में एरिस्टॉटल की विधि को फिर से अपनाया। उसने अपने समय के इटली में अनेक राज्यों की राजनीति व कूटनीति (diplomacy) का अध्ययन करके राजनीतिक व्यवहार (political behaviour) को एक आन्तरभूत धारणा शक्ति (power) के शब्दों में स्पष्ट करने का सर्वप्रथम प्रयास किया।

17वीं शताब्दी में मांटेस्व्यू (Montesquieu 1689-1755) ने अपने ग्रंथ 'The Spirit of the Laws' में राजनीति का सामाजिक कारको—समूहा, आर्थिक वर्गों, शिक्षा, परम्परा और विचारधारा—से सम्बंधित करके समझने का सहायनीय कार्य किया और

क्रांतियों (revolutions) व पर्यवृत्तियों के बार में सिद्धांतों का प्रतिपादन किया। उसने अपने अध्ययन के क्षेत्र में विषयों के चयन में आधुनिकता का परिचय दिया। उसने अपना ध्यान मुख्यतः स्वतन्त्रता के स्वरूप और उसके श्रेष्ठ संरक्षण—शक्ति पृथक्करण सिद्धांत (separation of power theory) पर दिया। उसने अपने पथवेक्षण को भौगोलिक, सामाजिक और आर्थिक प्रभावों तक विस्तृत किया, ये ही वारंवार राजनीतिक पर्यावरण (political environment) को बनाते हैं। उसका विशेष महत्त्व इस बात में है कि उसने राजनीति को समूह, आर्थिक वर्गों, शिक्षा, परम्परा और विचारधारा से सम्बन्धित किया।

19वीं शताब्दी में मिल (J S Mill) ने अपने ग्रन्थ 'Representative Government' (1861) में राजनीतिक पद्धतियों की तुलना करने के लिए तुलनात्मक विधि को कुछ आगे विकसित किया। मिल ने ऐतिहासिक विधि अथवा उलटी निगमनात्मक (inverse deductive) विधि का प्रयोग इस प्रकार किया कि निष्कर्ष निकालने के लिए अनुभवमूलक सत्यापन (empirical verification) की आवश्यकता पड़ी। उसके दोनों ग्रन्थों 'Representative Government' और 'System of Logic' का अध्ययन उपयोगी है। परंतु 19वीं शताब्दी में तुलनात्मक विश्लेषण मॉडेलिंग की रेखाओं पर नहीं बढ़ा, बरन् तुलनात्मक अध्ययन का रूप ऐतिहासिक रहा, क्योंकि राजनीतिक घटनाओं के लिए कारणों को महापुरवों, मूल जातीय श्रेष्ठता, प्रजातान्त्रिक आशा-वादिता आदि में खोजा गया। इस प्रवृत्ति के फलस्वरूप राजनीतिक साहित्य की मात्रा तो काफी रही, किन्तु उसमें निकाले गये निष्कर्ष ऐसे थे जिन्हें अनुभव के आधार पर सत्य सिद्ध नहीं किया जा सकता।

19वीं शताब्दी के अन्त तक तुलनात्मक शासन पर जो ग्रन्थ लिखे गये उनकी ये विशेषताएँ थी—

(1) जहाँ कहीं उनमें सैद्धांतिक उपागम को अपनाया गया, वहाँ उनकी प्रवृत्ति यथायथा से दूर रहने, अमूर्त विचारों अधिकांशतः नैतिक शब्दों में घिरे रहने की थी।

(2) परम्परागत वर्गीकरणों (classifications) पर चलते हुए, इन अध्ययनों में प्रजातन्त्र, अभिजाततन्त्र, समाजवाद, अराजकतावाद आदि पद्धतियों को या तो आदर्श रूप में देखा गया या उनकी आलोचना की गयी, परंतु ये अध्ययन उन तरीकों पर विचार करने में विफल रहे जिनमें कि (राजनीतिक) पद्धतियाँ विशिष्ट दशों में यथायथ रूप में कार्य करती थीं।

(3) राष्ट्रीय पद्धतियों के यथायथ अध्ययन में विशेष बल उनके सांविधानिक आलेखों तथा सरकार के विभिन्न पदों व अंगों की कानूनी सत्ता (legal authority) पर दिया गया और वह भी अधिकांशतः यांत्रिक ढंग से (in a largely mechanical fashion)।

वर्तमान शताब्दी में तुलनात्मक शासन पर अनेक विद्वानों ने महत्त्वपूर्ण ग्रन्थ लिखे, किन्तु उनमें भी कोई न कोई कमी रही, उद्धान सच्चे अर्थ में तुलनात्मक विधि का पालन नहीं किया। जेम्स ब्राड्स (James Brzce) प्राचीन काल से चली आ रही परम्परा का अन्तिम प्रतिनिधि रहा। उसने अपने महान् ग्रन्थ 'Modern Democracies' (1921) में अनेक प्रजातन्त्रों का विवेचन किया, जिसमें 'मानव प्रकृति' (human nature) की धारणा का प्रयोग किया गया। कुछ समय पूर्व तक इस क्षेत्र में विभिन्न देशों की शासन-पद्धतियों का समानांतर तुलनात्मक अध्ययन (parallel comparative studies) के रूप में प्राधाय रहा। आग (F A Ogg) ने 'The Governments of Europe' में ग्रेट ब्रिटेन, जर्मनी, फ्रांस, इटली आदि के शासनों की परीक्षा की। ऐसे ही मुरो (W B Munro) ने अपने ग्रन्थ 'The Governments of Europe' में अनेक यूरोपीय देशों की सरकारों—प्रत्यक्ष का असंग अलग—का विवेचन किया।

कुछ समय पूर्व ही लिखे गये उत्तरेयनीय ग्रन्थों में ये प्रमुख हैं फाइनर का 'Theory and Practice of Modern Governments' (1932), फ्रीड्रिच (Carl J Friedrich) का

'Constitutional Government and Democracy' (1937) और सेट (Sait) का 'Political Institutions A Preface' (1938)। इन्होंने शासन की संरचना और कार्यों के विस्तारण में योगदान दिया। यद्यपि इन ग्रंथों में पुराने औपचारिक—बानूनी षणना का समावेश है और वे पाश्चात्य राजनीतिक पद्धतियाँ न अध्ययन तक ही परिमित रहें, फिर भी उनमें नये तरीकों को अपनाने का प्रयास किया गया है।¹

तुलनात्मक शासन पर कुछ समय पूर्व तक लिखे गए ग्रंथों में अग्रतिरिक्त कई नई उपागम (new approaches) अपनायी गयीं (1) क्षेत्र अध्ययन (area studies), (2) समस्याओं और नीतियों का अध्ययन (the study of problems and policies), (3) संरचनात्मक कार्यात्मक विश्लेषण (structural functional analysis), (4) आकृतिक अध्ययन (configurative studies), और संस्थागत कार्यात्मक तुलना (institutional functional comparison)। इनमें से प्रथम तीन का विवेचन आगे के अध्यायों में किया गया है, अतः चौथी और पाँचवीं का संक्षिप्त परिचय यहीं दिया जाता है। आकृतिक अध्ययन में किसी भी राजनीतिक पद्धति का पूर्णरूप में अध्ययन किया जाता है जिससे कि उसकी व्यक्तिगत विशेषताओं का निवारण किया जा सके। देखने पर पता चलता है कि शासन पर लिखा गया अधिवाद्य साहित्य इसी प्रकार का है, जिसमें किसी एक या दूसरी शासन-पद्धति और उसकी राजनीति (Government and Politics) का अध्ययन मिलता है। यहाँ तक कि हाल ही में लिखे गये ग्रंथों में भी अनेक इसी प्रकार के हैं, किन्तु उनमें नये देशों, यथा फिनलैंड, याना, याइलैंड, चिली, नाइजीरिया आदि के शासन और राजनीति को सम्मिलित किया गया है। संस्थाओं और कार्यों की तुलना के अन्तर्गत, जैसा कि नाम से ही पता लगता है। विभिन्न देशों की संस्थाओं—संविधानों राजनीतिक दलों, विधायिकाओं मंत्रिमण्डलों आदि की रचना और उनके कार्यों की तुलना की गयी है।

2 परम्परागत उपागम की विशेषताएँ

शासन और राजनीति के तुलनात्मक अध्ययन का आधुनिक उपागम तुलनात्मक उपागम से बहुत भिन्न है। मेक्रीडीज ने ठीक ही कहा है कि अब तक किया गया तुलनात्मक अध्ययन केवल नाम में ही तुलनात्मक रहा। यह अनेक विदेशी शासनों के अध्ययन का भाग रहा, जिसमें कि विभिन्न देशों की सरकारों की संरचनाओं और राज्य की संस्थाओं के औपचारिक संगठन का वर्णनात्मक, ऐतिहासिक अथवा बानूनी दृष्टियों से विवेचन किया गया।² अतः अब हम परम्परागत उपागम की विशेषताओं का संक्षिप्त विवेचन निम्न प्रकार कर सकते हैं।

अ तुलनात्मक (Essentially non-comparative)—तुलनात्मक अध्ययन के क्षेत्र में प्रकाशित किये गये ग्रंथों की बड़ी संख्या में या तो किसी एक ही देश की शासन पद्धति का विवेचन किया गया है या अनेक देशों की राजनीतिक संस्थाओं का समानांतर वर्णन मिलता है। अधिकतर पाठ्य पुस्तकों में पाठकों को सांविधानिक आधारों राजशक्ति के संगठन और उन तरीकों से जानकारी करायी जाती है जिनमें कि राजशक्ति को प्रयुक्त किया जाता है। प्रत्येक मामले में 'समस्या क्षेत्रों' (problem areas) का विवेचन देश की संस्थागत संरचना के हवाले से किया गया है।

वर्णनात्मक (Essentially descriptive)—प्रायः सभी ग्रंथों में शासन संस्थाओं की

¹ Although these works still contained some of the older formal legal descriptions and were confined to Western political systems yet they marked the breaking of new paths'—Hitchner and Levine *Comparative Government and Politics* pp 5-6

² Comparative study has thus far been comparative in name only. It has been part of what may loosely be called the study of foreign governments in which the governmental structures and the formal organization of state institutions were treated in a descriptive historical or legalistic manner.—R C Macridis

सरचना और उनके कार्यों का वणन मिलता है। वणन का अपना महत्त्व है। किंतु वर्णित सस्याओं की तुलना शायद ही नहीं की गयी हो। उदाहरण के लिए, शाटवेल द्वारा सम्पादित महाद्वीपीय सरकारों के ग्रंथ में इटली, स्विट्जरलैंड, जर्मनी व सावियन सघ आदि की सरकारों (एक के बाद दूसरी) का विवेचन किया गया है किंतु उन्हें एक दूसरे से बाधने वाला मूल नहीं भी नहीं दिखाई देता। न तो इस बात का कोई आधार दिया गया है कि उन्हें क्यों चुना गया और न ही उनमें समानताओं व अंतरों के लिए उत्तरदायी कारणों की परीक्षा की गयी है।

राजनीतिक सस्याओं के वणनात्मक अध्ययन में मुख्यतः दो उपागम—ऐतिहासिक और कानूनी—को अपनाया गया है। ऐतिहासिक उपागम का केन्द्र राजनीतिक सस्याओं की उत्पत्ति और विकास का अध्ययन है। उदाहरण के लिए, एक ग्रंथ में ब्रिटिश सांसद पद्धति का अध्ययन को मैग्ना कार्टा (Magna Carta) में आरम्भ कर उसके विकास की विभिन्न मजिलों के रूप में प्रस्तुत किया गया है। जहाँ कानूनी उपागम को अपनाया गया है वहाँ पाठकों को सरकार की विभिन्न शाखाओं व सस्याओं की कानूनी शक्तियों की जानकारी प्राप्त होनी है। उनमें यह खोजने व समझने का प्रयत्न नहीं किया गया कि व शक्तियाँ क्या हैं जिन्होंने विभिन्न कानूनी रूपों को शक्ति प्रदान की है और न ही विभिन्न साविधानिक नियमों व कानूनों में सम्बन्ध स्थापित करने वाले कारणों की जानकारी का प्रयास किया गया।

प्रादेशिक (Essentially parochial)—विदेशी सरकारों का अध्ययन से सम्बन्धित अधिकतर ग्रंथों में पाश्चात्य यूरोपीय देशों की सस्याओं का ही विवेचन मिलता है। फ्रांस, ग्रेट ब्रिटेन, जर्मनी, इटली और कुछ सीमा तक नार्वे व स्वीडन तथा ब्रिटिश उपनिवेशों के देश हैं जिनके बारे में लिखा गया अपना शोध की गयी। इसके अतिरिक्त इन ग्रंथों में विभिन्न विदेशी देशों की सरकारों में पायी गयी समानताओं व अंतरों को समझने का कोई प्रयत्न नहीं किया गया, केवल वही वही जाँच वणन मिलता है।

स्थिर (Essentially Static)—सामान्य रूप में परम्परागत उपागम में राजनीति के उन गतिशील कारकों (dynamic factors) की ओर ध्यान नहीं दिया गया है जो कि उसमें विकास और परिवर्तन लाते हैं। विभिन्न ग्रंथों में प्रभुता और उसके निवास, साविधानिक संरचनाओं प्रशासनिक पद्धतियों का समानान्तर विकास और राजनीतिक दलों का विकास आदि मिलते हैं, किंतु ये सत्त्व शासन और राजनीति में किस प्रकार परिवर्तन लाते हैं इस बात का अध्ययन या विवेचन नहीं किया गया है।

प्रत्यक्षीय (Essentially monographic)—विदेशों की शासन-पद्धतियों पर लिखे गये अधिकतर ग्रंथों का रूप प्रवृत्ति (लम्बे निबंधों) जैसा है। उनमें किसी एक शासन-पद्धति अथवा उसमें किसी विशिष्ट सस्या का विवेचन दिया गया है। उदाहरण के लिए, जर्मनी का राष्ट्रपति पद, ब्रिटेन की सांसद पद्धति, सोवियत संघ की शासन प्रणाली, स्विट्जरलैंड में प्रत्यक्ष शासन की, सस्याएँ, इत्यादि। परन्तु इनमें से कुछ ग्रंथों में लम्बका न कानूनी उपागम से आगे बढ़ने का प्रयत्न ही प्रयास किया। क्योंकि उन्होंने राजनीतिक कारणों व सस्याओं को स्रोत प्रस्तुत किया है और प्रजातांत्रिक पद्धतियों के सामने आयी समस्याओं का विश्लेषणात्मक विवेचन दिया है।

3 परम्परागत उपागम की आलोचना

यह सामान्य शिकायत है कि पूर्वगामी लेखकों ने कानून और सविधान के विश्लेषण पर अत्यधिक ध्यान दिया, जिसके परिणामस्वरूप वे राज्य के सामान्य सामाजिक ढाँचे पर ध्यान न दे सके, परन्तु यह ध्यान देने की बात है कि सस्याएँ और सविधान सामाजिक पर्यावरण (social environment) में संचालित होते हैं। इस बात को हम प्रचार रखा जा सकता है समाज, जो

सामाजिक पद्धतियाँ हैं, विभिन्न प्रक्रियाओं की सारणी (series of processes) से बनते हैं, मनुष्या की वे गतिविधियाँ जिन्हें हम राजनीति कहते हैं, समाज के सदस्य में ही घटित होती हैं और उन्हें हम समाज की प्रक्रियाओं का एक पृथक् रूप कह सकते हैं, संविधान और सस्यायें (राजनीतिक दल, ससदे, अधिकारीतन्त्र, आदि) इन प्रक्रियाओं के अधिक स्थायी व बार-बार घटित होने वाले औपचारिक रूप हैं।

जैसा कि पहले बताया जा चुका है, मेज़ीडीज ने कुछ समय पूर्व तक किये गये शासन और राजनीति के अधिकतर तुलनात्मक अध्ययनों में (अ) राजनीतिक सस्याओं के प्रति अपनायी गयी उपागम को अत्यधिक औपचारिक (excessively formalistic) बताया, और (ब) साथ ही प्रधानतः वर्णनात्मक (predominantly descriptive) कहा, क्योंकि उनकी विधि समस्याओं को हल करने, स्पष्टीकरण करने और विश्लेषणात्मक (problem solving explanatory, or analytic) नहीं है। इस दृष्टि से उसने परम्परागत उपागम की निम्नलिखित कमियों को सामने लाकर रखा है

(1) इसमें विश्लेषण का केन्द्र बिन्दु शासन की सस्याएँ रही, जिसके कारण समाज व राजनीति की अनौपचारिक व्यवस्थाएँ (informal arrangements) और शासन के निणयो व शक्ति के प्रयोग में उनकी भूमिका की ओर ध्यान नहीं दिया गया।

(2) अनौपचारिक व्यवस्थाओं की ओर ध्यान न दिये जाने का फल यह निकला कि अध्ययनकर्ताओं ने राजनीतिक व्यवहार के अ राजनीतिक निर्धारकों (non political determinants of political behaviour) तथा शासनिक सस्याओं के अ राजनीतिक आधारों के बारे में भी ध्यान नहीं दिया।

(3) तुलना पाश्चात्य पद्धतियों के विभिन्न सांविधानिक पहलुओं के औपचारिक दृष्टा (in terms of formal constitutional aspects) में की गयी, अर्थात् ससदें, मुख्य कायपाल, नागरिक सेवायें, प्रशासनिक कानून, इत्यादि। जो कि सच्चे तुलनात्मक अध्ययन के लिए अधिक उपयोगी धारणायें नहीं हैं।

(4) आनुपातिक प्रतिनिधित्व, विधायन, निर्वाचन-पद्धतियों के कुछ अध्ययनों को छोड़कर, तुलनात्मक अध्ययन के क्षेत्र में परिकल्पनाओं और उनके सत्यापन (hypotheses and their certification) पर ध्यान नहीं दिया गया।

(5) राजनीतिक पद्धतियों के प्रति विशुद्ध वर्णनात्मक उपागम में सांस्कृतिक मानवशास्त्र (cultural anthropology) की विधियाँ पर भी ध्यान नहीं दिया गया।

(6) अस्तु, तुलनात्मक शासन में दिये गये वर्णन ऐसे नहीं हैं कि जिनके आधार पर परिकल्पनाओं को सत्य सिद्ध किया जा सके और न ही उनमें किसी एक प्रकार की राजनीतिक बात (political phenomenon) के अध्ययन हेतु काफी सामग्री (तथ्य व आँकड़े) मिलते हैं।

(7) क्रमबद्ध दिश्विज्ञास (systematic orientation) ने राजनीतिक व्यवहार में समानताओं के बारे में परिकल्पनाओं की खोज में बाधा डाली और तुलनात्मक आधार पर, राजनीतिक गतिशास्त्र (political dynamics—change, revolution, conditions of stability, etc) के बारे में सिद्धांतों का प्रतिपादन न होने दिया।¹

1944 में अमरीकी राजशास्त्र संघ (The American Political Science Association) ने एक समिति बैठायी थी, जिसने अपनी रिपोर्ट में यह बताया कि तुलनात्मक अध्ययन की वास्तविक रूप देने के लिए उसकी विधि में नये अभिमुख (methodological reorientation) की आवश्यकता है। अमरीका की सामाजिक शास्त्रों में शोध परिषद् (Social Science Research Council) ने एक सेमिनार, न पूर्वोक्त समिति की,

आलोचनाआ से सहमति प्रकट की। दोनों ने ही यह अनुभव किया कि उस समय तक किया गया अधिपक्ष तुलनात्मक अध्ययन नाम में ही तुलनात्मक था, इसका विषय मुरयत, पाश्चात्य शासन पद्धतियाँ थी, और उसमें क्रमबद्ध दिग्विप्रास का अभाव था। तुलनात्मक अध्ययन की विधि पर उनके प्रमुख निष्पत्ति, दूसरे अर्थ में, परम्परागत की उनके द्वारा की गयी आलोचना की मुख्य बातें निम्नलिखित हैं

(1) तुलना में प्रभूत विचार अन्तर्ग्रस्त होते हैं, अतः स्थूल स्थितियाँ और प्रक्रियाओं की तुलना नहीं की जा सकती।

(2) किसी प्रकार की तुलना करने से पूर्व, केवल सवय (categories) और धारणायें स्थापित करना ही काफी गहरी है, वरन् विश्लेषण के अंतर्गत सामाजिक और राजनीतिक स्थिति के विशिष्ट अंगों (particular components) की समता के आधार भी निर्धारित करना जरूरी है।

(3) यह भी आवश्यक है कि ऐसे विशिष्ट अंगों के पर्याप्त प्रतिनिधित्व के लिए भी आधार स्थापित किये जायें जो कि सामान्य विश्लेषण अथवा समस्या विशेष के विश्लेषण में प्रवेश करते हैं।

(4) अन्तिम रूप में राजनीति के सिद्धांत का निर्धारण करने के प्रयास हेतु यह आवश्यक है कि धारणात्मक योजना (conceptual scheme) अथवा समस्या के निर्धारण से निकलने वाली परिकल्पनाओं (hypothesis) को निर्धारित किया जाये।

(5) परिकल्पना या परिकल्पनात्मक सम्बंधों की सारणी को सत्य सिद्ध समझा जाय जब तक कि वह झूठी सिद्ध न हो जाय।

(6) अस्तु, अबेली परिकल्पना के बजाय परिकल्पना की सारणी को निर्धारित किया जाय।¹

4 तुलनात्मक राजनीति की वर्तमान स्थिति

हेरी एक्सटीन कहता है कि यदि हम तुलनात्मक राजनीति की वर्तमान स्थिति अथवा उसके पद (status) का पता लगाना चाहते हैं तो हमें उन आधारभूत प्रश्नों को जानने का प्रयत्न करना चाहिए जिनसे कि राजनीतिक पद्धतियों के विश्लेषण के लक्ष्य और प्रक्रियायें शासित होती हैं। ये प्रश्न सध्या में इतने अधिक हैं और उनमें इतनी अधिक विविधता है कि उनकी सूची बनाना बड़ा कठिन है। अतएव हम कुछ प्रश्नों के उदाहरण से ही तुलनात्मक राजनीति की वर्तमान स्थिति का पता लगाने का प्रयत्न करेंगे। इन प्रश्नों की विभिन्न शीपको के अंतर्गत निम्न प्रकार रखा जा सकता है

(1) विधि सम्बंधी प्रश्न (Methodological questions)—किस प्रकार के अध्ययन को तुलनात्मक कहा जाय? तुलनाओं से हम क्या सीख सकते हैं? क्या सामाजिक विज्ञानों में तुलनात्मक विधि का वही स्थान है जो कि प्राकृतिक विज्ञानों में प्रयोगात्मक विधि का है? क्या इस विधि विशेष का राजनीतिक समस्याओं का अध्ययन करने के लिए प्रयोग किया जा सकता है? क्या तुलनात्मक विधि की उपयोगिता केवल सीमित क्षेत्र में ही नहीं है?

(2) धारणाओं के प्रयोग सम्बंधी प्रश्न (questions concerned with the use of concepts)—इह एक्सटीन ने दो समूहों में रखा है (अ) राजनीतिक पद्धतियों के वर्गीकरण से सम्बंधित, और (ब) राजनीतिक पद्धतियों के तत्त्वों से सम्बंधित। वर्गीकरण की विभिन्न योजनाओं में हम कुछ बातों का ही उल्लेख करेंगे। परम्परागत योजना जो सरकारों का वर्गीकरण इस आधार पर करती है कि निर्णय करने वाली प्रक्रिया में भाग लेने वालों की संख्या कितनी है—

III

तुलनात्मक विश्लेषण और विधि (Comparative Analysis and Method)

1. तुलनात्मक विश्लेषण

तुलनात्मक अध्ययन का उद्देश्य राजनीति के प्रत्येक उपागम को वैज्ञानिक विधि (scientific method) का अंग बनाना है। इस बात से सभी सहमत होमे कि खोज बीन या अध्ययन का उद्देश्य ज्ञान अर्जित करना है। समाजशास्त्री (social scientist) के लिए इस बारे में दो बातें बड़े महत्त्व की हैं—प्रथम, विज्ञान को आज मानव अनुभवों को क्रमबद्ध रूप में व्यवस्थित करने तथा उनमें सम्बन्ध स्थापित करने की प्रक्रिया के रूप में समझा जाता है, जिससे कि अतीत के अनुभवों का स्पष्टीकरण किया जा सके और भविष्य के बारे में अनुभवों को पहले से सोचा जा सके। दूसरा, सभी वैज्ञानिक प्रस्ताव (scientific proposition), क्योंकि उनका एक मात्र सम्बन्ध मानव अनुभवों से होता है न कि वस्तुनिष्ठ वास्तविकता (objective reality) से, सापेक्ष अथवा शतमय (conditioned) होते हैं, न कि पूर्ण (absolute)। वे सम्भावनाओं (probabilities) का विवरण देते हैं, न कि ऐसे पूर्ण सम्बन्धों का जिनमें परिवर्तन न हो सके। परंतु वैज्ञानिक ज्ञान को मानव अनुभव (experience and perception) के शब्दों में परिभाषित किया जाता है न कि वास्तविकता (reality) या पूर्णता के शब्दों में।

वैज्ञानिक विधि के बारे में यह माना जाता है कि यह 'मूल्यों से स्वतंत्र' होता है अर्थात् इसमें नैतिक मूल्यों के लिए स्थान नहीं है। परंतु मैकइंटायर (A. C. MacIntyre) ने अपने एक लेख 'Is a science of comparative politics possible?' में मूल्यों से स्वतंत्र निष्कर्षों के बारे में कहा है—'राजशास्त्र मूल्यों से स्वतंत्र हो' इस बात पर जोर देता है कि हम अपने स्पष्टीकरणों में ऐसे धारणाओं का प्रयोग नहीं करते, 'चूंकि यह अनुचित था', 'चूंकि यह भ्रष्ट था', जब हम किसी शासन या नीति की विफलता को स्पष्ट करते हैं। उसके कहन का आशय यह है कि पूर्णरूप से ऐसा करना या कहना सम्भव नहीं है। डहल (Dahl) ने लिखा है कि इस बारे में दो मत अथवा समूह हैं। एक समूह का मत है कि राजनीति का सारपूर्ण और महत्त्वपूर्ण पहलू विद्युद्धत अनुभवमूलक है और उसका विश्लेषण निष्पक्षता और वस्तुनिष्ठता के साथ किया जा सकता है। परंतु विरोधी समूह का मत है कि राजनीति के विद्युद्धत वैज्ञानिक अध्ययन के प्रयास का कोई बड़ा महत्त्व नहीं हो सकता। राजनीति का अध्ययन न तो पूर्णतः वैज्ञानिक हो सकता है और न हीना ही चाहिए। वे कहते हैं 'हम राजनीति का अध्ययन न तो सौंदर्यपरक कारणों (aesthetic reasons) से करते हैं और न विद्युद्धत विचारों से उत्पन्न आनंद (joys of pure contemplation) के लिए। हम राजनीति का अध्ययन उचित कार्यों को करने, सर्वश्रेष्ठ को चुनने, इस प्रकार के निष्कर्ष करने कि हम अपने साधनों के साथ श्रेष्ठ जीवन किस प्रकार बिता सकते हैं आदि बातों जानने के लिए करते हैं। अतः हमें मूल्यरहित करना ही पड़ता है। अतीत के महान् राजशास्त्र वेत्ताओं ने केवल राजनीति का वर्णन नहीं किया, उन्होंने मनुष्यों का अच्छे जीवन की खोज करने में मार्ग-दर्शन दिया।¹ इससे हम यह जान सकते हैं कि तुलनात्मक अध्ययन में वैज्ञानिक विधि का क्या स्थान है अथवा उसकी क्या सीमा है। इन बातों को ध्यान में रखकर ही हम तुलनात्मक विश्लेषण और उसके विभिन्न रूपों का विवेचन करेंगे।

तुलनात्मक विश्लेषण का महत्त्व शासन व राजनीति के तुलनात्मक महत्त्व के साथ बढ़ा है। इसमें तीन सत्य ये हैं

(1) सामाय रूप मे शासन और राजनीति के बारे मे ऐसे ज्ञान का विकास करना जिसकी सत्यता को प्रमाणित किया जा सके ।

(2) राजनीतिक अनुभवा, सस्याओ, व्यवहार (behaviour) और प्रक्रियाओं का कारण और प्रभाव तथा वाछनीयता व अवाछनीयता के शब्दो मे मूल्याकन करना ।

(3) इस योग्य बनना कि भावी घटनाओं, प्रवृत्तियों व परिणामो के बारे मे भविष्यवाणी की जा सके ।

मेक्रीडीज का कथन है 'तुलनात्मक विश्लेषण राजनीति के अध्ययन का अखण्ड भाग है । राजनीति का तुलनात्मक अध्ययन तुरत ही वैज्ञानिक की विज्ञानशाला का सुभाव देता है । यह कुछ जटिल परिवर्त्यों का सुभाव देता है, जिह सांस्कृतिक पृष्ठभूमि से अलग किया जा सके और जिनका तुलनात्मक रूप में अध्ययन किया जा सके । राजनीतिक सस्याओ व पद्धतियों के तुलनात्मक अध्ययन से निह यथाथ अथवा विश्लेषणात्मक एकरूपता की पृष्ठभूमि व विरुद्ध परिवर्त्यों की तुलना (comparison of variables against a background of uniformity either actual or analytical) आवश्यक है जिससे कि उन कारणो की खोज की जा सके जो अतरो के लिए उत्तरदायी हो । इनके तीन काय हैं पहला, विश्लेषणात्मक याजना के प्रकाश में ऐसे परिवर्त्यों का स्पष्टीकरण करना तथा प्रमाणित ज्ञान, समूह को विकसित करना । दूसरा, नीति सम्वन्धी पगो का मूल्याकन करना तथा सदस्यों के क्षेत्रो व प्रवृत्तियों का पता लगाना । तीसरा, ऐसी मजिल पर पहुँचना जहा से सस्याओ और प्रक्रियाओं के बारे मे भविष्यवाणी करना सम्भव हो सके ।

मेक्रीडीज के मतानुसार तुलनात्मक अध्ययन अगलिखित पगो के आधार पर आगे बढ़ना चाहिए—

(1) सोच-समझकर बनायी गयी और सामाय रूप में स्वीकृत वर्गीकरण की योजनाओ के आधार पर तथ्या का एकत्रीकरण तथा वर्णन,

(2) समानताओं अथवा एकरूपताओं (uniformities) व अतरो की योजना और उनका वर्णन,

(3) राजनीतिक प्रक्रिया और अय सामाजिक बातों के अभा के बीच अन्तसम्बन्धो का अस्थायी परिकल्पनाओ (tentative hypothesis) के रूप में निर्धारण करना,

(4) ऐसी अस्थायी परिकल्पनाओं को बाद में कठोर अनुभवमूलक पर्यवेक्षण (empirical observation) से प्रमाणित करना, जिसका प्रयोजन मौलिक परिकल्पनाओ को विस्तृत बनाना तथा अत में प्रमाणित करना हो, और

(5) धीमी प्रक्रिया द्वारा कुछ आधारभूत प्रस्तावो को स्वीकार करना, (acceptance of certain basic propositions) ।

उपयुक्त पगो के अग्रगण्य के परिणामस्वरूप तुलनात्मक राजनीति को नया दिग्ग्यास (orientation) प्राप्त होगा । वैचारिक या नैतिक मूल्या अथवा राजनीति विचारो के ऐतिहासिक विकास की दृष्टि से अध्ययन के स्थान पर तुलनात्मक शासन में मिद्धता व प्रतिपादन पर बल दिया जायेगा । तुलनात्मक राजनीति के अनुभवमूलक अध्ययन का दूसरा महत्त्वपूर्ण काय तथ्या और आँखो को एकत्रित करना है । इस काय व लिए भी तर्क-संगत ढाँचे (logical frame) की आवश्यकता है, परम्परागत उपागम की यह विशेष कमी रही है कि तथ्य और आँखो व एकत्रित करने के लिए उसमें योजना और सगन सबगों (relevant categories) का अभाव था ।

मेक्रीडीज के अनुसार विश्लेषणात्मक याजना के साथ व है पहला, इस प्रकार से सुभाये गये सबगों के आधार पर किये गये राजनीतिक पद्धति के अध्ययन में अध्ययनकर्ता उही सबगों के आधार पर दूसरी राजनीतिक पद्धतियों का अध्ययन कर सकता है । दूसरा, कुछ तुलनात्मक

अध्ययन हमें उन विशिष्ट यंत्रों का अधिक अच्छा ज्ञान करा सकता है जिनका प्रयोग हम कुछ बृहत् ध्येयों की प्राप्ति के लिए कर सकते हैं जिन पर कि सहमति हो। तीसरा, तुलनात्मक अध्ययन उन क्षेत्रों की ओर संकेत कर सकता है जिनमें कुछ प्रकार के सोचे गये कार्यों के परिणाम ऐसे हैं जिनकी पहले से आशा न की गयी हो।¹

उदाहरण के लिए, उसने चार आधारभूत विश्लेषणात्मक संवर्गों से मिलाकर एक ऐसी योजना विकसित की है कि जिसके प्रकाश में राजनीतिक पद्धतियों का अध्ययन किया जा सके और उनकी तुलना भी। वे इस प्रकार हैं

(1) राजनीति के कार्य रूप में मननात्मक प्रक्रिया और निणय करना (deliberative process and decision making),

(2) शक्ति की आकृति (power configuration) और उसके सामाजिक व राजनीतिक पहलू,

(3) विचारधारा और राजनीतिक प्रेरणा (motivation) तथा सस्यागत संगठन में उसकी भूमिका,

(4) राजनीतिक सत्ता का संगठन।²

यह वैचारिक ढांचा हमें वे सगत सव्य प्रदान करता है, जिनसे हम राजनीतिक आकृति-विज्ञान और गतिविज्ञान (morphology and dynamics) का अध्ययन कर सकते हैं। तुलनात्मक (अथवा राजनीतिक) विश्लेषण के कई महत्वपूर्ण रूप हैं, जिनमें से प्रमुख का विवेचन इस अध्याय में दिया जायेगा।

2 पद्धति विश्लेषण (Systems Analysis)

दूमरे विश्व युद्ध के बाद, राजनीति का वैज्ञानिक अध्ययन करने के सम्बन्ध में, यह आवश्यक समझा गया कि राजनीति का एक ऐसा सैद्धांतिक विश्लेषण विकसित किया जाय जो विभिन्न प्रकार की राजनीतिक संस्थाओं की उत्पत्ति और विकास का स्पष्टीकरण दे सके। आधुनिक राजनीतिक विश्लेषण की एक पूर्व धारणा यह है कि यदि राजनीतिक व्यवहार के अध्ययन को वैज्ञानिक बनाना है तो उसमें खोज चीज का एक उपयोगी यन्त्र गणितीय और सांख्यिकीय विश्लेषण है। साथ ही, अनेक विश्लेषणकर्त्ताओं ने उस प्रवृत्ति का भी विरोध किया जिसके अनुसार विभिन्न शास्त्रों को एक-दूसरे से पृथक् समझा जाता है (rigid compartmentalisation of disciplines) और जिससे फलस्वरूप विभिन्न क्षेत्रों में किये जाने वाले शोध के बीच एक-दूसरे के परिणामों से लाभ उठाने में कमी आती है और प्रयासों में द्वािगुणता (duplication) होती है।

उपर्युक्त बातों को ध्यान में रखते हुए वर्तमान राजशास्त्रियों ने राजनीति के अध्ययन हेतु एक नया आधारभूत विचार दिया कि राजनीतिक जीवन को एक पद्धति या अंतर्क्रियाओं की पद्धतियों का समूह (system or a set of system interaction) के रूप में देखा जाये। इसी विचार से 'पद्धति विश्लेषण' (system analysis) का विकास हुआ। पद्धति की धारणा को प्राकृतिक विज्ञानों से लिया गया है। पद्धति का शाब्दिक अर्थ है—'जटिल पूरा (complex whole) अथवा विभिन्न भागों या एक-दूसरे से सम्बन्धित वस्तुओं का समूह। पद्धति एक संगठित वस्तु है अथवा उसका संगठन होता है और उसके अंगों या भागों में सम्बन्ध होता है। इस प्रकार के विश्लेषणकर्त्ताओं के मतों में अंतर है, फिर भी वे सभी यह मानते हैं कि राजनीतिक जीवन और वे समाज जिसके वे भाग हैं 'सुसंगत' (coherent) पद्धतियाँ हैं, जिन सबके लिए सामान्य अंतर्निर्भर भाग हैं। पद्धति की उप-पद्धतियाँ (sub systems) हो सकती हैं। कोई उप-पद्धति

¹ R. C. Macridis *The Study of Comparative Politics* pp 1-4

² *Ibid*, p 60

सम्पूर्ण पद्धति की दृष्टि से उप-पद्धति हो सकती है कि तु पृथक् में वह स्वयं पद्धति हो सकती जिसकी अपनी उप पद्धतियाँ हो। उदाहरण के लिए, किमी देश की राजनीतिक पद्धति की उप पद्धतियों में हम विधायी पद्धति, वित्तीय पद्धति, प्रशासनिक पद्धति, न्यायिक पद्धति आदि परिचित हैं, परन्तु इनमें से प्रत्येक की उप पद्धतियाँ हैं। विधायी पद्धति में कानून बनाने की प्रक्रिया, वजेट पास करने की प्रक्रिया, समितियों का गठन आदि हैं। समिति पद्धति की अपनी उप पद्धतियाँ हैं। यथा वित्तीय समितियों, स्थायी समितियों आदि का गठन।

सामान्य पद्धति सिद्धांत (general systems theory) के प्रणेताओं ने यह तक दिया एक या दूसरे प्रकार की पद्धति का विभिन्न शास्त्र-वेत्ताओं को एक आधारभूत स्तर पर अध्ययन करना चाहिए और सभी प्रकार की पद्धतियों के लिए कुछ आधारभूत सवर्ग होने चाहिए, जो सब के लिए सगुण हो। डेविड ईस्टन (David Easton) ने सरचनात्मक कार्यात्मक उपागम की आधार पर आलोचना की है कि इसके द्वारा दी गयी धारणायें न तो पर्याप्त हैं और न ही सभी प्रकार की पद्धतियों के अध्ययन हेतु काफी विस्तारपूर्ण हैं। पद्धति सिद्धान्त का विशेष अभिमुखता अनुभवमूलक विश्लेषण (oriented toward systematic empirical analysis) और है। यह ऐसी धारणाओं और काम करने योग्य नमूने (working models) देती है जिनका प्रयोग विभिन्न क्षेत्रों में अनुभव पर आधारित परिकल्पनाओं को उत्पन्न करने के लिए किया जा सके। इसकी एक उल्लेखनीय उपयोगिता, मानक शब्दावली, तथ्यों और आँकड़ों को कूटबद्ध करना (coding data) और प्राप्त सूचना के सभरण में है। सबसे बढ़कर बात यह है कि पद्धति सिद्धांत का सम्बन्ध गत वर्षों में गणितीय व सार्विकीय तकनीकों से बढ़ा है।

इस उपागम का प्रयोग तथ्यों और आँकड़ों की बहुत बड़ी मात्रा को छाँटने (sorting) तथा किसी भी पद्धति के तत्त्वों को बाँटने वाली एकड़पताओं और नमूनों को पहचानने में बड़ा मूल्यवान है। सामान्य रूप में पद्धति सिद्धांत सूक्ष्म-विश्लेषण की समस्याओं से बृहत् विश्लेषण की समस्याओं के लिए सम्भवतः अधिक उपयोगी है। अपनी प्रकृति से ही यह सिद्धांत तथ्यों और आँकड़ों के बड़े समूहों (aggregates) के वर्गीकरण और विश्लेषण के लिए श्रेष्ठ ढाँचा प्रदा करता है। इससे अतिरिक्त यह व्यक्तिगत तत्त्वों अथवा योग देन वाले कारकों की तुलना में पूरा काम करने वाली वस्तुओं (complete functioning entities as contrasted with individual elements or contributory factors) के अध्ययन हेतु सुसंगठित है।¹ सिद्धांतित अथवा, सभी क्रमबद्ध उपागमों सामान्य पद्धति सिद्धांत से निकली हैं, परन्तु अप्रतिबिंबित दो उन सबमें अधिक प्रभावशाली हैं पहली, सरचनात्मक कार्यात्मक और दूसरी, निवेश निगत।

3 सरचनात्मक कार्यात्मक विश्लेषण (Structural Functional Analysis)

यह विश्लेषण अपने वर्तमान रूप में दो भानव शास्त्रियों (Malinowski and Radcliffe Brown) के ग्रंथों में विकसित हुआ जो कि वर्तमान शताब्दी की प्रारम्भिक दशकों में प्रकाशित हुए थे। 1950 के बाद से अनेक राजशास्त्रियों ने इस विश्लेषण के संशोधित रूपों को राजनीतिक विश्लेषण की विभिन्न समस्याओं को लागू करना आरम्भ किया। इस उपागम में दो धारणाएँ प्रमुख हैं—सरचनाएँ और कार्य। जबकि कार्यों का सम्बन्ध कार्य के नमूनों के परिणाम (consequences of patterns of action) से है। सरचनाओं का हवाला कार्यों के नमूनों और उनके परिणामस्वरूप पद्धति की संस्थाओं (resultant institutions of the system themselves) से है। गेब्रिल आलमोंड (Gabriel Almond) ने इस क्षेत्र में एक विस्तृत योजना दी है जिसमें राजनीतिक पद्धति की कार्यात्मक आवश्यकताओं के रूप में विभिन्न प्रकार के कार्यों (conversion functions capabilities functions and adaptation and maintenance functions)

को अन्तर्ग्रस्त किया है।

हैरी एक्सटीन का कथन है, अब हम राजनीतिक पद्धतियों को एकमात्र प्रभुत्वपूर्ण राज्यों और उनके औपचारिक विभागों के रूप में नहीं सोचते, वरन् किसी 'सामूहिक निर्णय करने वाली संरचनाओं' (collective decision making structure) जैसा 'अधिकारपूर्ण ढंग से सामाजिक मूल्यों के नियतन' के लिए संरचनाओं के समूह (set of structure for authoritatively allocating social values), अथवा ऐसी संरचनाओं जो समाज के एकीकरण (अग्रण्डता) को बनाये रखने का कार्य करती हैं (structure that perform the function of maintaining the integration of society) अथवा ऐसी संरचनाओं जो समाज के एकीकरण व समायाजन का कार्य शक्ति का प्रयोग या उसकी घमकी या अन्य तरीकों से करती हैं, के रूप में सोचते हैं। सामाजिक संरचनाओं और कार्यों का सामाजिक पद्धतियों पर विभिन्न रूपों में प्रभाव पड़ता है।¹ अन्त्यतः सरल शब्दों में, हम कह सकते हैं कि राजनीतिक पद्धति अनेक संरचनाओं से मिलकर बनती है और उनके भिन्न-भिन्न कार्य हैं।

आलमोण्ड के मतानुसार, सभी राजनीतिक पद्धतियों की चार मुख्य संरचनाएँ हैं जिन्हें 'अंतर्क्रिया के वैध नमूने' (legitimate patterns of interaction) के रूप में परिभाषित किया जा सकता है। राजनीतिक संरचनाएँ कई प्रकार के कार्य करती हैं, वे बहुकार्यात्मक (multi-functional) हैं। विभिन्न राजनीतिक पद्धतियों में राजनीतिक संरचनाएँ भिन्न-भिन्न प्रकार के कार्य कर सकती हैं। परंतु सभी राजनीतिक पद्धतियाँ दो आधारभूत समूहों—निवेश और निगत (inputs and outputs)—के कार्य करती हैं। इन कार्यों का विवरण आगामी संकलन में दिया गया है। निवेश का वास्तव में राजनीतिक पद्धति की गैर-सरकारी उप-पद्धतियाँ, समाज और साधारण पर्यावरण, दबाव समूह, राजनीतिक दलों, शिक्षालयों, स्वतंत्र समाचार-पत्र आदि द्वारा किये जाते हैं। परंतु सभी निगत कार्य सरकार द्वारा किये जाते हैं।

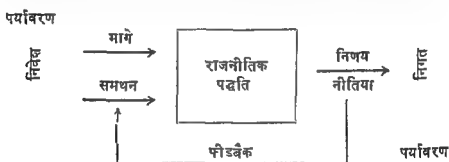
राजनीतिक पद्धतियों की तुलना उस माना के दृष्टिकोण में की जा सकती है जिसमें कि राजनीतिक संरचनाएँ विशेषीकृत (specialised) हों। आलमोण्ड के अनुसार, आधुनिक राजनीतिक पद्धतियों में हित उच्चारण (interest articulation) के लिए हित समूह, हितों के समूहीकरण (interest aggregation) के लिए राजनीतिक दल और संचार (communication) के लिए समाचार पत्र, रेडियो, टेलीविजन (mass media) की विशेषीकृत संरचनाओं का अस्तित्व अ-विशेषीकृत संरचनाओं (non specialised structures) के साथ मिलता है। सभी राजनीतिक पद्धतियों का अस्तित्व ऐसे समाजों में है जो कि 'यून' या अधिक मात्रा में सांस्कृतिक दृष्टि से मिश्रित (culturally mixed) हैं और इस कारण से यून या अधिक मात्रा में परम्परागत हैं। आलमोण्ड ने अपने ग्रंथ 'The Politics of the Developing Areas' में यह माना है कि राजनीतिक कार्य की धारणा को परिष्कृत करना आवश्यक है। उसने अनुसार, राजनीतिक पद्धतियाँ कार्यों के विभिन्न स्तरों पर कार्य करती हैं और राजनीतिक पद्धति का सिद्धान्त उस ढाँच से मिलकर बनता है जो कार्यों के विभिन्न स्तरों के बीच सम्बन्धों को पहचान सके और उनका स्पष्टीकरण कर सके। कार्यों के विभिन्न स्तरों में ये उत्प्रेक्षणीय हैं—क्षमताएँ (capabilities), परिवर्तन कार्य (conversion functions) पद्धति को बनाये रखने व समायोजित करने वाले कार्य (system maintenance and adaptation functions)।

जहाँ तक राजनीतिक विश्लेषण का सम्बन्ध है, संरचनात्मक-कार्यात्मक उपागम के कुछ लाभ हैं। इससे सवर्ग और इसकी धारणाओं-क्षेत्रों की दृष्टि से उतनी गृह्य नदी है जितनी कि पद्धति सिद्धान्त की है, परन्तु अपने क्षेत्र में तथ्यों व आँकड़ों को एकत्रित करने और दिग्विषय के प्रयोजनों (purposes of orientation) के लिए काफी धनी है। इसका सम्बन्ध परिवर्तनों के प्रत्यक्ष माध्य

समूह (manageable collection of variables) से है और यह मानक सवर्गों का ऐसा समूह (set of standardised categories) है जिसे विभिन्न प्रकार की राजनैतिक पद्धतियों पर लागू किया जा सकता है। अतः राजनैतिक पद्धतियों की तुलना के लिए यह बहुत आवश्यक है। परन्तु हाल के वर्षों में इसकी काफी आलोचना की गयी है। आलोचना का सबसे गम्भीर आधार यह है कि विश्लेषण की यह पद्धति स्थिर (static) है, और यह वर्तमान स्थिति (status quo) को युक्तिमत्त व न्यायोचित ठहराने के लिए प्रयुक्त की जाती है।

4 निवेश निर्गत विश्लेषण (Input Output Analysis)

इस क्षेत्र में सबसे अधिक महत्वपूर्ण राजशास्त्री डेविड ईस्टन है। उसके विचारों का सारांश इस प्रकार है—हम राजनैतिक पद्धतियों का अध्ययन इसलिए करते हैं, क्योंकि उनके अधिकारपूर्ण निर्णयों (authoritative decisions) का परिणामों का समाज के लिए बहुत महत्व है। इन परिणामों को निगत (outputs) कहा जा सकता है। किसी भी पद्धति को जीवित रखने के लिए यह आवश्यक है कि उसमें निरन्तर निवेश (inputs) होता रहे। निवेश के बिना कोई पद्धति कार्य नहीं कर सकती, और निगत के बिना उसके कार्यों को समझा पहचाना नहीं जा सकता। राजनैतिक पद्धति के निवेश और निगत कार्यों को निम्न प्रकार रखा जा सकता है



निवेश कार्य	निगत कार्य
1 राजनीतिक सामाजीकरण एवं भर्ती	1 विधि निर्माण
2 हित-स्वरूपीकरण	2 विधि न्याय व्यवस्था
3 हित-समूहीकरण	3 विधि व्याख्या
4 राजनीतिक संचार	

राजनैतिक पद्धति में निवेश कार्य समाज, साधारण वातावरण, राजनैतिक दल, दबाव अथवा हित समूहों, स्कूलों, समाचार पत्रों द्वारा किये जाते हैं, परन्तु सभी निगत कार्य सरकार द्वारा किये जाते हैं। सम्पूर्ण प्रक्रिया को पर्यावरण के सम्बन्ध में देखना चाहिए। हम सरल ढंग से कह सकते हैं कि समाज में समय समय पर नयी मांगें (demands) उठती हैं और उन्हें समर्थन (support) मिलता है। ये सभी कार्य, जसा कि पहले बताया जा चुका है राजनैतिक दल, हित समूह, समाचार पत्र आदि करते हैं। मांगें और उनसे समर्थन राजनैतिक पद्धति के लिए निवेश हैं। राजनैतिक पद्धति में उन मांगों के फलस्वरूप आवश्यक निगत कार्य लिये जाते हैं तथा नीति निर्णय की जाती है, जो उसने निर्गत कहलाते हैं। समय बीतने पर निगता से पर्यावरण (environment) में परिवर्तन पैदा होते हैं, जिनसे परिणामस्वरूप नयी मांगें उत्पन्न होती हैं।

फीडबैक (feedback) का यही विचार है, इसी विचार के अनुसार, अध्ययनकर्त्ता राजनीति के गतिशील कारकों (dynamic factors) को विश्लेषण में महत्वपूर्ण स्थान देता है।

ऊपर चार प्रकार के निवेश बाय और तीन प्रकार के निगत बाय बताय गये हैं, उनकी सक्षिप्त व्याख्या इस प्रकार की जा सकती है—शासन व राजनीति में भाग लेने के लिए व्यक्तियों को समाजीकृत किया जाता है अर्थात् इस प्रकार की शिक्षा व प्रशिक्षण दिया जाता है और उनकी राजनीति में भर्ती होती है अर्थात् वे राजनीति में प्रवेश करते हैं और अनेक प्रकार की भूमिकाएँ (roles) प्रस्तुत करते हैं। समाज में माँगें उठती हैं, विभिन्न प्रकार के हितों का हित समूह (interest groups) उच्चारण (articulation) करते हैं अर्थात् माँगों को सरकार के सामने रखते हैं। अनेक प्रकार के हितों के समूहीकरण के लिए राजनीतिक दलों का गठन हो जाता है। राज्य और सरकार के बीच विभिन्न प्रकार का संचार होता है, जिसे राजनीतिक संचार (political communication) कहते हैं। इसके मुख्य साधनों में हम समाचार पत्रों, रेडियो व टेलीविजन (mass media) को गिन सकते हैं।

राजनीतिक पद्धति में अनेक अधिकारों व शासन के अंग अधिकार पूर्ण नियम करते हैं तथा सरकारी नीतियों का निर्धारण करते हैं। इसी बाय को नियम-बनाना (rule-making) कहा गया है। नियमों को लागू करने (rule application) का काम कार्यपालिका व प्रशासन का है। जो व्यक्ति नियमों अर्थात् कानूनों का उल्लंघन करते हैं, उनसे विवाद याचिका (rule-adjudication) की जाती है, यह बाय याचिका का है। इस प्रकार राजनीतिक पद्धति के उत्पादन बाय यही हैं जो कि परम्परा व अनुसार सरकार के माने गये हैं।

निवेश निगत उपागम अथवा विश्लेषण में उपयुक्त वे अतिरिक्त विस्तार की अनेक बातें हैं, जिनका अति सक्षिप्त वर्णन देना ही काफी होगा। माँगों का निवेश (input of demands) पद्धति को काय करते रहने के लिए काफी नहीं। माँगों का समर्थन होना जरूरी है जो राजनीतिक पद्धति में इन लक्ष्यों के सम्बंध में किया जाता है—समुदाय और शासन। माँगों का वितरण समर्थन किया जाय जिससे कि राजनीतिक पद्धति माँगों को नियम व नीति के उत्पादन में परिवर्तित कर सके। यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न है। यदि राज्य व नियम व नीतियाँ ऐसे हों कि समुदाय उनका समर्थन करे तो उससे शासन तंत्र को बल मिलता है। समुदाय के सदस्यों के राजनीतिक समाजीकरण (political socialization) से भी शासन तंत्र को समर्थन मिल सकता है।

यह के मतानुसार, निवेश निगत विश्लेषण की अप्रलिखित विशेषताएँ इसे आवश्यक बनाती हैं (1) यह मानव सर्गों व धारणाओं का ऐसा समूह प्रस्तुत करता है जो तक की दृष्टि से पूर्ण है। (2) यह अमूल्य विचारों के ऐसे स्तर पर निर्धारित हुआ है कि इसमें इस बात का खतरा नहीं है कि यह किसी विशेष प्रकार की राजनीतिक पद्धति से बंध जाय। परंतु इस उपागम की भी मूल्य इस आधार पर आलोचना की जाती है कि इसमें आतिशयोक्ति या धड़े पैमाने पर परिवर्तन से सम्बंधित भावना पर सापेक्षत बहुत कम बल दिया जाता है, उसके विपरीत कार्यात्मक और परिवर्तन की संशोधन प्रक्रियाओं पर अधिक बल दिया जाता है।¹

5 तुलनात्मक विधि

यह आरम्भ में ही बताया जा चुका है कि सभी प्रकार का वैज्ञानिक ज्ञान तुलना पर आधारित है, अतः वैज्ञानिक विधि में तुलना बार-बार अंतर्ग्रस्त है। चूंकि राजशास्त्र में प्रयोगात्मक विधि का प्रयोग बहुत ही सीमित अर्थ में हो सकता है, इसलिए यह तुलनात्मक विश्लेषण या उपागम पर बहुत अधिक निर्भर करती है। परम्परागत उपागम की

पूर्व विवेचन किया जा चुका है, यहाँ बस यह बताना है कि यह उपागम मुख्यतः वर्णनात्मक था और पश्चिमी यूरोप व उत्तरी अमरीका के देशों की शासन पद्धतियों के वर्णन तक सीमित था। अतः इस बात की आवश्यकता का अनुभव हुआ कि हम उपागम का सम स्तर पर तथा ऊर्ध्वाधर दोनों ही रूपों में बृहत् बनाये (broaden on approach horizontally and vertically)। सम स्तर पर, अधिक से अधिक पाश्चात्य व गैर-पाश्चात्य शासन पद्धतियों का अध्ययन करें और ऊर्ध्वाधर दृष्टि से राजनीतिक प्रक्रिया को बृहत् सामाजिक और आर्थिक दशाओं से सम्बंधित करें। इस प्रकार अध्ययन का विस्तार अति व्यापक हो गया और तुलना का महत्त्व अधिक बढ़ा। नया (तुलनात्मक) उपागम परम्परागत उपागम से अधिक गहराई में जान वाली तथा क्रमबद्ध (more probing and systematic) है। यह अधिक गहराई में जान वाली है क्योंकि यह राजनीतिक संस्थाओं के बाहरी रूप (facade) के पीछे सामाजिक भावना, हित समूहों की दुनिया, राजनीतिक दलों, वैचारिक अभिवृत्तियों तक पहुँचने का प्रयास करती है, क्योंकि ये सब राजनीतिक व्यवहार को ढालती हैं। यह अधिक क्रमबद्ध है, क्योंकि यह राजनीति और पद्धति के सर्वांगीण तत्वों के बीच सम्बंध स्थापित करती है।

विभिन्न राजनीतिक पद्धतियों में राजनीतिक प्रक्रिया के अंगों (segments of political process) के बीच, कुछ संस्थाओं के बीच अथवा राजनीतिक पद्धतियों के बीच तुलना की जा सकती है, जिससे कि अपने सामने और प्रश्नों को स्पष्ट किया जा सके। तुलना के द्वारा किसी वस्तु (phenomenon) की प्रकृति को स्पष्ट किया जा सकता है। जैम फ्रांस में बहुदलीय पद्धति का उस ढालने वाले कारकों के प्रकाश में गया वगवाद (sectionalism) आनुपातिक प्रतिनिधित्व मंत्रिमण्डल द्वारा संसद को विघटन न कराया जा सकता, इत्यादि। मन्नीडोज ने अपने ग्रन्थ 'Study of Comparative Government' (1955) में चार सख्त सुझाव हैं, जो तुलनात्मक अध्ययन में उपयोगी सिद्ध हो सकते हैं—(1) मननात्मक प्रक्रिया और निष्कर्ष करना, (2) शक्ति आकृति (power configuration), हितों के संघर्ष के विशिष्ट हवाले से, (3) राजनीतिक सत्ता के बारे में विचारधारा, परम्परा व विचार आदि, और (4) राजनीतिक सत्ता का संगठन (the structure of government)।

तुलनात्मक विश्लेषण पर हाल में रचित लेखों में दो प्रश्नों पर विशेष रूप से ध्यान दिया गया है—प्रथम, क्षेत्रीय अध्ययन (area studies), और दूसरा पाश्चात्य व गैर-पाश्चात्य पद्धतियों में क्या अंतर है। तुलना के दो मुख्य रूप हो सकते हैं—स्थिर व गतिशील। प्रथम प्रकार की तुलना में अध्ययनकर्त्ता अत्यधिक प्रचलित राजनीतिक रूपांश संस्थाओं का विश्लेषण करता है, अर्थात् वह राजनीतिक पद्धतियों की शरीर रचना (anatomy) का अध्ययन करता है। दूसरे प्रकार की तुलना में राजनीति के गतिशील तत्वों का अध्ययन किया जाता है, यथा अधिकारपूरा नियम किस प्रकार किये जाते हैं, हित समूह व राजनीतिक दल राजनीति को किस प्रकार प्रभावित करते हैं।

परन्तु वर्तमान युग में संस्थाओं और प्रक्रियाओं के बीच की अपेक्षा कहीं अधिक जटिल हो गयी है। इसलिए तुलनात्मक विश्लेषण अधिक कठिन हो गया है। परन्तु तुलनात्मक अध्ययन के विद्यार्थी के सामने ये कठिनाइयाँ विशेष रूप से आती हैं—(1) राजनीतिक जीवन के बारे में सूचना एकत्रित करना बहुधा कठिन है, (2) जिन परिवर्तनों पर विचार करना होता है, उनकी सत्यापन बहुत बड़ी है, साथ ही सच्चे तुलनात्मक ढंग से उनका प्रयोग करना कभी कभी कठिन होता है, और (3) कानून और व्यवहार (law and practice) तथा आदर्श और व्यवहार (norm and behaviour) के बीच अतिसम्बंध कभी कभी ऐसी कठिनाइयाँ पैदा कर देता है जिन्हें हल नहीं किया जा सकता। सत्यापन और आँकड़ों के संकलन में ये कठिनाइयाँ आती हैं—पहली, कुछ देशों में उन तक पहुँचने की मनाही होती है। साम्यवादी देशों, विशेषकर चीन, के बारे

मे तथ्य और आकड़े एकत्रित करना अधिक कठिन है। यही कारण है कि पाश्चात्य देशों के बारे में अधिक अध्ययन किये जा सके। दूसरी, कभी कभी तथ्यों और आकड़ों को इकट्ठा करने में इस कारण से कठिनाई होती है कि उनका माप करना कठिन है। अनेक प्रकार के राजनीतिक निष्कर्षों का माप करना अत्यन्त कठिन है। तीसरे, कुछ बातों के बारे में सूचना इकट्ठी करना इसलिए कठिन होता है कि वे अनासखी घटनाएँ हैं और उनका तुलनात्मक विश्लेषण करना उपयुक्त नहीं।

लिविस और पाटर से तुलनात्मक राजनीति की समस्याओं में अग्रलिखित को सम्मिलित किया है (1) ऐसे तथ्य और आकड़े जिनकी तुलना नहीं की जा सके (non comparable data), (2) पक्षपातपूर्ण तथ्य और आकड़े (biased data), (3) ग्राह्यनिष्ठ निष्कर्षों से न बचा जा सकना (inescapable subjective judgements), और (4) दोषपूर्ण धारणाएँ (faulty concepts)। इसके अतिरिक्त तुलनात्मक विश्लेषणकर्ता को तथ्यों की विशाल दुनिया से केवल वे ही छानने होते हैं जो जान की जाने वाली समस्या के लिए सगत हों। ऐसा करने के लिए उसे ऐसे बौशल (strategy) की आवश्यकता है जो उसकी जाच का माप-दर्शन करे। बौशल की छोट करने में कई प्रकार के निष्कर्ष अंतर्गुह्य हैं, जिनमें से कुछ बड़े जटिल हैं। निष्कर्षों के प्रथम समूह का सम्बन्ध तुलनात्मक जाच के लिए सदाय से है, तुलना का केन्द्रित बुझा हो और किस स्तर के सिद्धांतों का प्रतिपादन। बौशल के बारे में दूसरे बड़े निष्कर्ष का सम्बन्ध 'अधिकतम समान' (most similar) और 'अधिकतम भिन्न' (most different) उदाहरणों के बीच छोट करने से है।

यह मान लेने पर कि विश्लेषण तुलनात्मक होना है, खोज बीज में अग्रलिखित पगों पर चलना उचित है (1) सामान्य ढांचे (general frame of reference) का खोजना जिस सिद्धांत के रूप में सामन रखता जाय। (2) सिद्धांत में सम्मिलित प्रस्ताव (propositions) तथ्यों और आँकड़ों से उत्पन्न सम्भावित सम्बन्धों के लिए भागदशक का वाय करते हैं।¹ शासन के अध्ययन में एक्टर द्वारा लागू की गयी तुलनात्मक विधि का सारांश इस प्रकार है—पद्धति में 'शासन' सबसे अधिक सामान्य इकाई है, (1) जिसकी पद्धति की बनाय रखन हेतु पारिभाषित जिम्मेदारियाँ हैं, और (2) व्यवहार में जिस बल प्रयोग की शक्तियाँ का एकाधिकार प्राप्त है। शासन अनेक प्रकार के वाय करते हैं, जिनमें से कुछ अत्यन्त आवश्यक हैं, जिससे कि सरकार चलती रहें। ऐसे कार्यों या गतिविधियों के क्रिय जान के लिए कुछ संरचनात्मक आवश्यकताएँ (structural requisites) हैं। राज्य के ध्येयों का यह अस्थायी रूप से माय समूह हो सकता है, (1) अधिकारपूर्ण निष्कर्ष करने की संरचना, (2) उत्तरदायित्व और सहमति की संरचना, (3) बल प्रयोग और दण्ड देने की संरचना, (4) साधनों के निर्धारण व नियन्त्रण की संरचना, और (5) राजनीतिक भर्तों तथा भूमिकाएँ देने की संरचना।

अन्त में, हम तुलनात्मक शासन व राजनीति के क्षेत्र से कुछ उदाहरण देते हैं (1) क्या नागरिक सेवा काम में वृद्धि न होने पर भी विस्तार में बढ़ती रहती है? (C N Parkinson), (2) संविधान का थोड़ा रूप क्या है? (Aristotle), (3) संविधान में परिवर्तन और अस्थिरता के क्या कारण हैं? (Aristotle), (4) क्या अस्थिरता और असमता सम्बन्धित है? (B M Russett), (5) क्या आर्थिक विकास में तेजगति से की गई वृद्धियाँ और राजनीति में भाग लेना विकासशील देशों में जहाँ स्थायी शासन हो एक दूसरे के विरोधी हैं? (P R Brass), (6) प्रजातन्त्र अस्तित्व में किस प्रकार आता है? (D A Rustov) (7) व्रांतिवाँ क्या हानी हैं? (J C Davies)²

¹ Lewis and Patter *The Practice of Comparative Politics* pp 54-57

² Ball and Lauth (eds) *Changing Perspectives in Contemporary Political Analysis*

IV

प्रमुख उपागम (Major Approaches)

1 व्यवहारमूलक उपागम (Behavioural Approach)

समाज को समझने के लिए परिवर्तनात्मक उपागमों के विकास में व्यवहारमूलक उपागम नवीनतम उपागम है। गणवालीन राजशास्त्र में राजनीति व्यवहारवाद सभ्य अधिक चुनौती देने वाली विचार सम्प्रदायी घटनाओं में से एक है। यद्यपि राजनीति व्यवहार की जड़ें यूरोपियन विद्वानों मैक्स वेबर व ग्राहम वालास (Max Weber and Graham Wallas) के लेखों में मिलती हैं, तथापि व्यवहारवाद का 1945 के बाद विशेष रूप से महत्त्वपूर्ण विकास अमरीकी लेखकों द्वारा हुआ। ऐतिहासिक दृष्टि से व्यवहारमूलक उपागम राजशास्त्र में एक प्रकार का विरोध प्रदर्शन करने वाला आन्दोलन था। अनेक अमरीकी विद्वानों ने राजशास्त्र में ऐसी आरंभित ऐतिहासिक, दार्शनिक, वर्णनात्मक संस्थागत उपागमों के प्रति घोर असन्तुष्ट व्यक्त किया। इन विद्वानों में सबसे प्रमुख चार्ल्स मेर्रियम (Charles E. Merriam) था, जिसने 1925 में कहा था 'किसी दिन हम (राजशास्त्र में भी) अथ शास्त्रों की भाँति औपचारिक उपागम के स्थान पर दूसरी उपागमों को अपनायेंगे और राजनीति व्यवहार का जहाँ का आवश्यक लक्ष्य बनाना आरम्भ करेंगे।' संयुक्त राज्य अमरीका में व्यवहारवाद के विकास में कई कारणों में यह 'दिया, जिनमें से ये उल्लेखनीय हैं—मोशल साइंस रिसर्च बौंसिल द्वारा दिया गया प्रोत्साहन और सर्वेक्षण की विधियों (survey methods) की वृद्धिपूर्ण प्रयोग। कुछ लेखकों ने व्यवहारमूलक उपागम को एक प्रकार का 'वैज्ञानिक दृष्टिकोण' (scientific outlook) कहा है।

परन्तु राजशास्त्रियों में अभी तक व्यवहारवाद के अर्थ के बारे में सहमति नहीं है। फिर भी यह कहा जा सकता है कि व्यवहारवाद शोध के लिए राजनीतिक संस्थाओं को आधारभूत इकाई न मानकर राजनीति स्थितियों में व्यक्तियों के व्यवहार को विश्लेषण की आधारभूत इकाई मानता है। मानव व्यवहार का पर्यवेक्षण करने, उसके फलस्वरूप सकलित तथ्यों और भावों को वर्गीकृत करने व मापने के लिए व्यवहारवादी अधिक परिशुद्ध तकनीकों तथा जहाँ वही सम्भव हो सांख्यिकीय नियमों के प्रयोग का अनुमोदन करते हैं। व्यवहारवाद के वर्तमान प्रतिपादन निम्नलिखित को व्यवहारमूलक उपागम की प्रमुख विशेषताएँ मानते हैं

(1) यह राजनीतिक स्थितियों (political situations) में व्यक्तियों या समूहों के व्यवहार को अध्ययन की आधारभूत इकाई मानता है, राजनीतिक घटनाओं, संरचनाओं, संस्थाओं और विचारधाराओं का राजनीतिक विश्लेषण में महत्त्व प्रीण है।

(2) सामाजिक शास्त्रों को 'व्यवहारवादी विज्ञान' (behavioural sciences) समझा जाता है। और राजशास्त्र में सिद्धांत और शोध को विकसित करने के लिए कार्य की ऐसी रूपरेखा (frame of reference) का प्रयोग किया जाये जो सामाजिक मनोविज्ञान, समाजशास्त्र और सांस्कृतिक मानवशास्त्र में प्रयुक्त होती है। विभिन्न सामाजिक शास्त्रों में परस्पर सहयोग (interdisciplinary focus) आवश्यक है, क्योंकि सभी के अध्ययन का लक्ष्य मानव व्यवहार है।

(3) राजशास्त्र का ध्येय क्रमबद्ध, अनुभवमूलक सिद्धांत (systematic empirical theory) की रचना और विकास बताया जाता है। परन्तु अनुभवमूलक सिद्धांत की रचना यथाथ तथ्यों पर ध्यान दिये बिना नहीं हो सकती।

(4) यह शोध के कठोर नमूनों (rigorous research designs) का उपयोग और विकास करने का प्रयत्न करता है तथा तथ्यों और आकड़ों के पर्यवेक्षण, वर्गीकरण व मापने के लिए

परिपुष्ट तकनीकों (precise techniques) लागू करता है और जहाँ वही सम्भव हो सांख्यिकीय व गणितीय नियमों के पालन का अनुमोदन करता है।

चाल्स मैरियम द्वारा रचित ग्रंथ 'New Aspects of Politics' (1925) में इस बात का जोरदार अनुमोदन किया गया है कि राजनीतिक प्रक्रिया में मनोवैज्ञानिक पहलू (psychological dimension) पर अधिक ध्यान दिया जाय। 1928 में स्टुअर्ट राइस द्वारा प्रकाशित रचना 'Quantitative Methods in Political Science' बदायित मैरियम के अभाव का परिणाम थी। इस उपागम के एक दूसरे महत्वपूर्ण पहलू—समाजशास्त्रों में परस्पर सहयोग पर मेवाइन (G H Sabine) का ग्रंथ 'Pragmatic Approach to Politics' विशेष रूप से उल्लेखनीय है। ग्रेट ब्रिटेन में कैटलिन (G E C Catlin) ने 'The Science and Methods of Politics' (1927) तथा 'A Study of the Principles of Politics' (1930) में यह तक प्रस्तुत किया कि 'शक्ति व सम्बन्ध' (power relations) राजशास्त्र में अध्ययन का केन्द्रीय विषय है। इस विचार को क्रमबद्ध रूप से अमरीका में शिकागो स्कूल (Chicago School) की प्रमुख उपज हारलड लासवेल (Harold Lasswell) ने अपने कई ग्रंथों में विकसित किया। उसका कथन है कि राजनीति में हम इन बातों का अध्ययन करते हैं—'कौन क्या पाता है, कब और कस' (Who gets what, when and how), और उसने राजशास्त्र की परिभाषा इन शब्दों में की 'शक्ति को शकल देना और उसमें हिस्सा बाँटना' (shaping and sharing of power)। परन्तु डेविड ईस्टन के मतानुसार, 'शक्ति कई महत्वपूर्ण परिवर्त्यों में से केवल एक है (Power is only one of the significant variables)। यह राजनीतिक जीवन के सभी महत्वपूर्ण पहलू—ध्येयों की ओर दिग्विवास (orientation towards goals) पर ध्यान नहीं देता। राजशास्त्र समाज के लिए अधिकारपूर्ण मूल्यों का नियतन (authoritative allocation of values) करता है।

अनेक राजशास्त्रियों ने बहुधा व्यवहारवाद के दावों और उपलब्धियों की आलोचना की है। उनकी आलोचना के दो मुख्य आधार हैं—इसकी विधियाँ और सार (methodology and substance)। उनका मत है कि भौतिकशास्त्री (physicist) और राजशास्त्री जिन वस्तुओं का अध्ययन करते हैं वे आधारभूत रूप में एक दूसरे से इतने भिन्न हैं कि भौतिकशास्त्र की विधियों को राजशास्त्र में लागू नहीं किया जा सकता। जब हम मनुष्य के भावी प्रेरणा (motives), उसकी अभिवृत्तियों (attitudes) और उसके मूल्यों का अध्ययन करते हैं तो उसमें मापक व सांख्यिक तरीकों का प्रयोग नहीं किया जा सकता। जहाँ तक सार का सम्बन्ध है व्यवहारवादी राजशास्त्र को मूल्यों से स्वतन्त्र (value free) बनाना चाहते हैं। परन्तु स्ट्राउस (Strauss) ने सच ही कहा है कि राजशास्त्रियों को केवल राजनीतिक बातों का ही अध्ययन और विवेचन नहीं करना है, अपितु उन्हें ऐसे प्रश्नों पर भी विचार करना है—क्या ठीक है, क्या अच्छा है और उचित राजनीतिक व्यवस्था क्या है, इत्यादि।

2 समस्यागत उपागम (Problem Approach)

तुलनात्मक राजनीति के अध्ययन हेतु यह बड़ी महत्वपूर्ण है। इसमें अमूर्त विचारों के कई स्तर हैं—बहुत उच्च से लेकर बहुत निम्न तक। उदाहरण के लिए, 'राजनीतिक अस्थिरता' की समस्या के अध्ययन हेतु उच्च स्तर के अमूर्त विचारों (high level of abstraction) की आवश्यकता है। परन्तु 'सांसद पद्धतियों में राजनीतिक अस्थिरता' (political instability in Parliamentary systems) की समस्या के अध्ययन हेतु निम्न स्तर के चिन्तन से काम हो जायगा। मैक्रोडोज के अनुसार समस्यागत उपागम के दो मुख्य प्रकार हैं

(1) सिद्धांत समस्यागत उपागम (theory problem approach) जिसमें किसी समस्या

का सुभाव सैद्धांतिक या विधि सम्बन्धी विचारा स मिलता है। परन्तु इस प्रकार के उपागम को दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—(अ) मध्य क्षेत्र का समस्यागत उपागम (middle range theory approach), और (ब) संकुचित माप का समस्यागत उपागम (narrow gauge theory problem approach)।

(2) नीति की ओर अभिमुख समस्यागत उपागम (policy oriented problem approach) जिसमें किसी समस्या का सुभाव अस्थायित्व के स्थूल स्तर या सघन स सुभाषा जाता है और उसका अध्ययन का अपाय जान योग्य नीतिया की प्रावश्यकता स सम्बन्ध जाता जाता है। इस प्रकार इस उपागम स तीन प्रकार हैं।¹

संकुचित माप की सैद्धांतिक उपागम में ऐसी समस्या का छाँटा जाता है जिसका परिवर्तनों व परिवर्तनाओं का क्षेत्र सीमित हा। इसका द्वारा निर्मित परिवर्तनाओं की उपयोगिता मुख्यत इस बात में है कि वे अधिक बृहत् सैद्धांतिक नियमों (broader theoretical formulations) का सुभाव देती हैं। इस प्रकार की सुपरिचित परिवर्तनाओं वे हैं जिनका प्रयोग पाश्चात्य राजनीतिक पद्धतियों के अध्ययन हेतु किया गया है। जब उह गैर-पाश्चात्य राजनीतिक पद्धतियों के अध्ययन में लागू किया जाना है तो व दोषपूर्ण सिद्ध हाती हैं और उह त्याग दिया जाता है। उदाहरण के लिए, क्या विघटन की शक्ति स अच्छे अनुशासन वाले राजनीतिक दला की रचना होनी है, जिनका परिणामस्वरूप कैबिनेट स्थायी रहती है? जिस प्रकार से यह प्रश्न बनाया गया है उसका सम्बन्ध स्पष्टतः ग्रेट ब्रिटेन और पाश्चात्य यूरोप की सासद पद्धतियों स है। प्रश्नधान के बाद पता लगता कि इसमें चुनाव पद्धति के ऊपर विचार नहीं किया गया है। अतः इस प्रश्न का फिर स इस प्रकार रखा जा सकता है 'क्या एक सदन वाली विधायिका में विघटन की शक्ति अनुशासन और मंत्रि मण्डल के स्थायित्व का जाती है?' तुलनात्मक अध्ययन के बाद 'हाँ' या 'ना' में दिया गया उत्तर काफी न होगा।

मध्य-क्षेत्र के सैद्धांतिक उपागम में अधिक ऊँच स्तर की सैद्धांतिक योजना की आवश्यकता है, जिसमें काफी ऊँची मात्रा के सामान्य निष्कर्ष (generalisation) और समूचित चिन्तन अन्तर्गुह्य हा, परन्तु यह तब भी राजनीति की सामान्य और विस्तारपूर्ण योजना के स्तर से नीचे स्तर पर रहती है, इसीलिए इसका नाम मध्य-क्षेत्र का सैद्धांतिक उपागम पड़ा है। राबर्ट मटन का कथा है 'मध्य क्षेत्र के सिद्धांत प्रतिदिन प्रतिपादित होने वाली अनेक लघु परिवर्तनाओं (minor working hypothesis) और अति विस्तारपूर्ण चिन्तनों (all inclusive speculations comprising a master conceptual scheme) के मध्य में आते हैं।'² परन्तु समस्याओं की छाँट और उनके आधार पर बने नियमों (formulations) का उद्देश्य एक विस्तृत सैद्धांतिक योजना का विकास हो सकता है। परन्तु यह मध्य क्षेत्र के उपागम का महत्वपूर्ण लक्ष्य नहीं है।

हाल में उपर्युक्त दोनों प्रकार के उपागमों के स्थान पर अनेक लेखकों ने नीति समस्या सम्बन्धी उपागम पर अधिक बल दिया है। इसमें समस्याओं का प्रस्तुत किया जाना और उनकी छाँट का प्रयोजन नीतिया का निर्धारण है। उदाहरण के लिए, जर्मनी पर बृहत् लम्बे समय तक मित्र देशों के अधिकार (occupation of Germany by allied troops) की जर्मनी के सैनिक राष्ट्रवाद की निरन्तर समस्या का हल समझा गया। यह एक लम्ब क्षेत्र वाला प्रस्ताव था, जिसका उद्देश्य जर्मन इतिहास से सम्बन्धित सबसे अधिक दृढ़ बिह्वा को नष्ट करना था। इसका बड़ा लाभ यह है कि यह शोध को अनुभवमूलक बनानी है, परन्तु इसमें अति सरलता का खतरा है। अतएव इस प्रकार के उपागम का अग्रलिखित बातों को ध्यान में रखकर प्रोत्साहित करना चाहिए (1) किसी हल को निकालने के लिए एक ही समस्या के अध्ययन की सम्भावना स

¹ R. C. Macridis *Study of Comparative Government* p. 29

² R. K. Merton *Social Theory and Social Structures* p. 5

वचना चाहिए। साथ ही समस्या को उसके पून सदभ मे, अर्थात् उससे सम्बन्धित समस्याओ के साथ अध्ययन करना चाहिए। (2) समस्याओ के समूह को उसकी सीमाओ के सम्बन्ध मे ध्यान पूर्वक परिभाषित करना चाहिए। (3) समस्या के समझने और उसका हन खोजने के लिए समय की सीमा निर्धारित करना आवश्यक है।

3 क्षेत्रीय अध्ययन उपागम (Area Study Approach)

तुलनात्मक राजनीति के अध्ययन मे क्षेत्रीय अध्ययन (area study) की धारणा का प्रयोग बहुत महत्वपूर्ण है। परन्तु क्षेत्र की धारणा को अच्छी प्रकार से सोचे बिना अग्रलिखित से पृथक् रूप मे अथवा मिलाकर सम्बन्धित किया गया है (1) भौगोलिक, (2) ऐतिहासिक, (3) आर्थिक, और (4) सांस्कृतिक। इतना महत्वपूर्ण होने पर भी 'क्षेत्र' की 'राजनीतिक लक्षणो (political traits)' की दृष्टि से अभी तक उपयुक्त परिभाषा नहीं की गयी है।

यदि क्षेत्र से सम्बन्धित समान लक्षणों या नमूनों को जान लिया जाय और उनका भौगोलिक दृष्टि से परिभाषित कुछ इकाइयों से सम्बन्ध जोड़ दिया जाय, तो क्षेत्रीय धारणा की उपयोगिता बहुत बढ़ जाय। इसीलिए यह अनुभव किया गया कि भाषाई शोध की दिशा क्षेत्रों के भीतर विस्तारपूर्ण वर्गीकीय योजनाओं (classificatory schemes) का विकास होना चाहिए। उदाहरण के लिए, लैटिन अमरीका में निम्नलिखित समस्याओं का क्षेत्र के भीतर तुलनात्मक अध्ययन बड़ा लाभदायक है—

- (1) राजनीतिक अस्थायित्व और क्रांति,
- (2) सांविधानिक समस्याएँ,
- (3) अधिनायकताही,
- (4) सैनिकवाद,
- (5) प्रादेशिकता और स्थानीयता, तथा
- (6) अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति।

इसी प्रकार की समस्याएँ मध्यपूर्व, स्केन्डीनेविया और पाश्चात्य यूरोप के लिए सुझायी जा सकती हैं। क्षेत्र की एक दूसरी परिभाषा में, जो राजशास्त्रियों के लिए उपयोगी हो सकती है, पांच कार्यात्मक आधार हैं (1) मूल्य और विचारों (संस्कृति) की अंतर्क्रिया, (2) प्राकृतिक निबटता, (3) आर्थिक सम्बन्ध, (4) शक्ति सम्बन्ध और शक्ति-समूहों की राजनीतिक अंतर्क्रिया, तथा (5) सामरिक महत्व के विचार। इन आधारों का लाभ यह है कि ये उन कारकों की ओर संकेत करते हैं जो कि क्षेत्र की धारणा में प्रवेश करते हैं। फिर भी, राजशास्त्रों के लिए उन्हें पर्यवेक्षण योग्य राजनीतिक प्रक्रियाओं में समानताओं और अंतरों से सम्बन्धित करना आवश्यक है और परिकल्पनाओं के निर्धारण द्वारा उनका स्पष्टीकरण भी।

मेन्नीडीज के मतानुसार हाल में वैदेशिक पद्धतियों के अध्ययन की रूपरेखा को इस प्रकार से ढाला गया है कि उसकी तुलनात्मक विश्लेषण के लिए अधिक अच्छी सम्भावना है। अशत युद्ध के परिणामस्वरूप और अशत समाजशास्त्रियों व मानवशास्त्रियों द्वारा मानव व्यवहार की विभिन्न गैर पाश्चात्य देशों में अधिक क्रमबद्ध अध्ययन के फलस्वरूप राजशास्त्री क्षेत्रों के अन्तर्शास्त्रीय अध्ययनों (inter disciplinary studies) में अन्तर्ग्रस्त हो गये हैं। 'क्षेत्र उन देशों का समूह है, जिनका कुछ नीति सम्बन्धी ध्यानमग्नताओं, भौगोलिक निबटता या सामाज्य समस्याओं और सद्भाषित हिता की दृष्टि से एक इकाई के रूप में अध्ययन किया जा सके।' राजनीतिक व आर्थिक पद्धतियों, भाषाओं, इतिहास, संस्कृति और मनोविज्ञान की विद्वद्विद्यालयों के विभिन्न शास्त्रों (various disciplines) और सरकारी विभागों के प्रतिनिधियों द्वारा संयुक्त रूप में खोज की जाती है।

देखने से ही यह पता लगता है कि क्षेत्रीय अध्ययन के ढायक्रम तुलनात्मक विश्लेषण के लिए अच्छी प्रयोगशाला बना सकते हैं। विभिन्न शास्त्रों के मिले जुले उपागम (inter disciplinary approach) ने कुछ सगठनात्मक धारणाओं का सुभाव दिया है जिनका आधार पर तथ्या और आँवडों का सवलन किया जा सकता है, परिवर्त्यों को पहचाना जा सकता है और तुलनात्मक अध्ययन किया जा सकता है। उनमें सबसे महत्त्वपूर्ण धारणाएँ सम्प्रति और व्यक्तित्व की हैं। परंतु अधिकतर मामला में इस प्रकार के अध्ययन प्रथमतः अनुरा को बताते हैं, उनका स्पष्टीकरण नहीं करते। वैसे भी सामाज्य रूप में, क्षेत्रीय उपागम एक तुलनात्मक अध्ययन हेतु क्रमबद्ध रूप देखा देने में विफल रही है।¹

4 समूह सिद्धान्त (Group Theory)

आधुनिक युग में बहुलवादी (pluralists) पहले विचारक थे जिन्होंने सामाजिक और राजनीतिक जीवन में समूहों के महत्त्व पर बल दिया। उन्होंने कहा कि मनुष्य की सामाजिक प्रकृति की अभिव्यक्ति अनेक प्रकार के समूहों—धार्मिक, सामाजिक, आर्थिक, व्यावसायिक और राजनीतिक—में होती है। अतः मानव व्यवहार के अध्ययन हेतु इन सभी का अध्ययन उपयोगी और आवश्यक है। जब से व्यवहारवाद और अनुभववाद (empiricism) का राजशासन में आगमन हुआ है, हित अथवा दबाव समूहों के महत्त्व को भली प्रकार स्वीकार किया गया है और निणय करने वाली प्रक्रिया (decision making process) अथवा राजनीति के गतिविज्ञान में उनकी भूमिका का महत्त्व बहुत बढ़ गया है।

परंतु यहाँ पर समूह सिद्धान्त (group theory) को हमें एक विशेष अर्थ में समझना है। यंग (O R Young) के मतानुसार बहुलवादियों द्वारा प्रतिपादित सिद्धान्त को समूह सिद्धान्त कहा गया था। राजशासन में समूह सिद्धान्त का क्रमबद्ध विकास आर्थर बेंटले (Arthur Bentley) के ग्रन्थ 'The Process of Government' (1908) से आरम्भ हुआ। उसके मुख्य विचारों का सार इस प्रकार है—राजशासन के विद्यार्थी के लिए चाही सामग्री (raw material) व्यक्तियों में नहीं पायी जाती, यह तब मिलती है जब बहुत से मनुष्य मिल जाते हैं। उनके कार्य एक दूसरे के साथ वह सामग्री देते हैं। मनुष्यों के समूह सोचने वाले व भावुक पात्रों (thinking and feeling actors) से मिलकर बनते हैं। वे किसी विचार तथा भाव-प्रक्रिया का द्वारा कार्य करते हैं। उनके विचार और भाव, स्थूल रूप में पृथक् किये जाकर उनकी गतिविधियों के मूल्यों की ओर संकेत करते हैं जो हमारे अध्ययन की सामग्री हैं।

सम्पूर्ण सामाजिक जीवन को, उसके विभिन्न पहलुओं में ऐसे कार्यशील मनुष्यों के समूहों में वर्णित किया जा सकता है। अतः इन समूहों की परीक्षा करने और उनके परिणामों को अपनी जांच के आधारभूत तत्त्व मानने में अध्ययन के लिए बृहत् क्षेत्र है। सामाजिक जीवन के किसी भी रूप के अध्ययन में बड़ा कार्य उन समूहों का विश्लेषण है। यहाँ 'समूह' शब्द का तकनीकी अर्थ में प्रयोग हुआ है।² समूह और ममूह की गतिविधि समान अर्थ वाले शब्द हैं, उनमें थोड़ा सा बल देने का अंतर है, जो विभिन्न सदस्यों की अभिव्यक्ति की स्पष्टता के लिए उपयोगी है।

समूह सिद्धान्त के विश्लेषण में अगला पग यह है कि प्रत्येक समूह का कोई हित होता है। समूह और हित पृथक् नहीं होते। उसी हित के कारण समूह कोई कार्य करता है, यह आरम्भ से अतः तक अनुभवमूलक (empirical) है। उसके बाद समूह में सदस्यों की संख्या पर ध्यान जाता

¹ R C Macridis *op cit* p 13

² It means a certain portion of the man of a society taken however not as a physical mass cut off from other masses of men but as a mass activity which does not preclude the men who participate in it from participating likewise in many group activities
—H Eulau et al *Political Behaviour* pp 14-22

है। साधारण चुनाव में भाग लेने वाली वी सरया का महत्त्व होता है। परन्तु सरया के अतिरिक्त हित की तीव्रता (intensity) का बड़ा महत्त्व है जो समूह को अपने राय में प्रभावी बनाती है। इस तीव्रता की, हित की भाँति, पर्यवेक्षण द्वारा ही खोज की जा सकती है। अतः में सख्या और तीव्रता के अतिरिक्त एक तीसरी बात समूह के कार्यों की तकनीक (technique) है।

सभी समूह सिद्धांतवादिया ने यह माना है कि सरकार को विभिन्न राजनीतिक समूहों के बीच चलन वाले संघर्ष का मुवाजला करने के लिए कुछ नियमित प्रक्रियाएँ स्थापित करनी हानी हैं, जिनका उद्देश्य समायोजन प्राप्त करना है। सरकार के इस कार्य के दो पहलू उल्लेखनीय हैं—

(1) समूहों के बीच होने वाले संघर्ष में सरकार मध्यस्थ का कार्य करती है और उन नियंत्रित रखने के लिए नियमों व प्रतिबंधों की व्यवस्था करती है।

(2) यह भी सरकार ऐम फोरम की व्यवस्था करती है जिसके भीतर समूहों का संघर्ष कुछ विहित सीमाओं के भीतर रहकर चलता रह।

राज्याभिप्राय ने समूह सिद्धांत की धारणाओं का अर्थ उपागमों की धारणाओं की तुलना में अधिक प्रयोग किया है। उसके लिए ये कारण दिये जा सकते हैं—

(1) इसकी मुख्य आकषक बातों में से एक इसकी वर्णनात्मक शक्तियाँ (descriptive powers) हैं।

(2) समाज के प्रति समूह उपागम में ध्येय और उसकी प्राप्ति के विचार आधारभूत हैं।

(3) परिवर्तन की समस्याएँ भी इस उपागम का महत्त्वपूर्ण अंग हैं।

परन्तु विगत वर्षों में यह सिद्धांत बड़े प्रवाद और आलोचना का विषय बना है। इसकी आलोचना मुख्यतः इन आधारों पर की जाती है—

(1) इसकी प्रवृत्ति समूहों को मूल रूप में देखने की है और उनके बारे में इस प्रकार विवेचन करने की भी जैसे वे जीवित प्राणी (organisms) हों।

(2) हित समूह का विचार अथ समूहों के साथ संघर्ष में समूह हित को अधिकतम महत्त्व प्रदान करता है। इसमें बुद्धिसंगत व्यक्ति (rational individual) की ओर ध्यान नहीं दिया जाता।

(3) इस सिद्धांत की आर्थिक आलोचना यह है कि इसमें बल समूहों पर दिया जाता है, न कि व्यक्तियों पर जो घातविक पात्र हैं।¹

विवलेपण के अर्थ चार उपागमों—राजनीतिक संस्कृति, राजनीतिक विकास और आधुनिकीकरण, वगैरह का सिद्धांत तथा राजनीतिक मंचार—का आगे विवेचन किया गया है।

राजनीतिक पद्धति और विचारधारा (Political System and Related Concepts)

1 राजनीतिक पद्धति

आजकल पाठ्य-पुस्तकों व प्रबंधों (monographs) में शासन, राज्य और राष्ट्र के स्थान पर राजनीतिक पद्धति (political system) के प्रयोग का चलन हो गया है। राज्य, शासन और राष्ट्र शब्द कानूनी व संस्थागत अर्थों से सीमित हैं। ये हमारा ध्यान संस्थाओं के उस समूह की ओर दिलाते हैं जो साधारणतया आधुनिक पाश्चात्य समाजों में पायी जाती हैं। अब शासन के अध्ययन के लिए जिन विशेषणात्मक परिप्रेक्ष्यों का प्रयोग किया जाता है उनमें वर्तमान काल में बड़ा परिवर्तन हुआ है। उस परिवर्तन का प्रतीक 'राजनीतिक पद्धति' की धारणा का उदय और उसकी प्रधानता है। राजनीतिक पद्धति की धारणा का अब व्यापक रूप में चलन हो गया है, क्योंकि यह हमारा ध्यान समाज के भीतर राजनीतिक गतिविधियों के सम्पूर्ण क्षेत्र की ओर दिलाती हैं, वे गतिविधियाँ समाज के चाहे किसी भी क्षेत्र में आती हों।

आलमोण्ट और पोवेल के मतानुसार इसकी अनेक परिभाषाओं में सामान्य बात इसका समाजों में प्रयुक्त होने वाले वैध शारीरिक बल (legitimate physical coercion) से सम्बंध है। ईस्टन ने उसे मूल्यों का अधिकारपूर्ण नियतन (authoritative allocation of values) कहा है, जहाँ शक्ति, शासन और सत्ता की बात कहता है। इन सभी परिभाषाओं में वैध अनुशास्तियाँ (legitimate sanctions), कानून मनवाने व दण्ड देने की उचित शक्ति निहित है।

पद्धति की धारणा इसलिए आकर्षक लगी कि राजनीतिक पद्धति, जीवित प्राणी की भाँति अंतर्निर्भर अंगों से मिलकर बनती है, यदि हम पूरा संगठन (पद्धति) का अध्ययन करना चाहते हैं तो हमें उसके अंगों के बीच जटिल अंतर्क्रियाओं की गहराई में जाना होगा। राजनीतिक पद्धति, शासनतंत्र के द्वारा, बाध्यकारी और वैध नियमों को उत्पन्न करने का कार्य करती है। राजनीतिक पद्धति के आधारभूत तत्त्व ये हैं (1) शक्ति (2) हित, (3) नीतियाँ, और (4) राजनीतिक संस्कृति।¹ आलमोण्ट के शब्दों में, 'राजनीतिक पद्धति समाज में वैध, व्यवस्था बनाये रखने वाली, अथवा परिवर्तन लाने वाली पद्धति है वैध बल वह मूल्य है जो राजनीतिक पद्धति के निवेश और निगमों में धारा है, और उस पद्धति के रूप में उसका विशेष गुण, प्रमुखता और सुसंगतता प्रदान करती है।'² वाड और मैत्रीडीज के शब्दों में 'राजनीतिक पद्धति वह यंत्र है जिसके द्वारा सार्वजनिक मामलों के क्षेत्र में (in the realm of public affair) समस्याओं को समझा और प्रस्तुत किया जाता है तथा नियम किये व प्रशासित किये जाते हैं। यह सरकारी तंत्र जिसके द्वारा इन समस्याओं और नियमों का कानूनी रूप में समझा, प्रस्तुत किया और प्रशासित किया जाता है सरकार कहलाती है। परंतु तुलनात्मक राजनीति के विचारधर्मों व लिए सरकार ही अध्ययन का एकमात्र विषय नहीं है।'³

वहने का तात्पर्य यह है कि सरकार (शासन) तो अधिक व्यापक धारणा—राजनीतिक पद्धति—का एक अंग है। राजनीतिक पद्धति में सरकार के अनिर्दिष्ट उन सभी अनौपचारिक

¹ G Altbach and G S Masannat *Contemporary Political System* pp 10 11

² The political system is the legitimate order maintaining or transforming system in the society legitimate force is the thread that runs through the inputs and outputs of the political system giving it its special quality and salience and its coherence as a system

—Almond

³ Ward and Macridis *Modern Political Systems Europe* p 8

अथवा गैर-सरकारी कारकों को भी सम्मिलित किया जाता है जो सार्वजनिक मामलों के क्षेत्र में समस्याओं को समझने में प्रस्तुत करें और नियंत्रण करें तथा उन्हें प्रशासित करने के यत्न को प्रभावित करते हैं, यथा (1) उसकी ऐतिहासिक विरासत और भौगोलिक साधन, उसका सामाजिक व आर्थिक संगठन, उसकी विचारधाराएँ और मूल्य-पद्धतियाँ तथा उसकी राजनीतिक शैली (political style), और (2) उसके दलीय हित तथा नेतृत्व की संरचना। इस प्रकार राजनीतिक पद्धति में बल प्राप्तता पर ही नहीं बरन् उन अनेक अनौपचारिक व गैर सरकारी कारकों पर हैं जो राजनीति को प्रभावित करते हैं। आलमोण्ड ने राजनीतिक पद्धति के निवेश कार्यों (input functions) को संस्कार के निगत कार्यों (output functions) के बीच अंतर किया है। इनका विवेचन पहले किया जा चुका है।

राजनीतिक पद्धतियाँ विभिन्न प्रकार की हैं। आलमोण्ड के अनुसार उनका वर्गीकरण यह है—(1) आगल घमरीकी पद्धतियाँ, (2) महाद्वीपीय यूरोप की पद्धतियाँ, (3) पूर्व औद्योगिक प्रथम आर्थिक रूप में औद्योगिक पद्धतियाँ, और (4) सर्वाधिकारवादी पद्धतियाँ। ब्लॉण्डेल के मतानुसार राज्यों (राजनीतिक पद्धतियों) को पाँच बड़े वर्गों में रखा जा सकता है (अ) उदारवादी प्रजातंत्र (liberal democracies) जिनमें बल सार्वजनिक नियंत्रण के जाने में उदारवाद पर है। (ब) साम्यवादी पद्धतियों में, सामाजिक लाभों की क्षमता को प्राथमिकता दी जाती है और उदारवादी उपायों (साधनों) पर बहुत कम बल दिया जाता है। (स) परम्परागत राज्य में शासन सामान्यतः अल्पतांत्रिक (या घनिष्ठतांत्रिक) होता है और उसका स्वरूप रूढ़िवादी अथवा अनुदार (conservative) होता है। (द) दूसरे विश्वयुद्ध के बाद बने विकासशील राज्यों में सामाजिक और आर्थिक लाभों की अधिक समता के ध्येयों का पालन करने का प्रयास हो रहा है। (य) एक सत्ताधारी अनुदार (authoritative conservative) पद्धति वह है जिसमें अधिक समता और शासन-कार्यों में जनता के अधिक भाग लेने के प्रयत्न का विरोध किया जाता है।¹

2 राजनीतिक विचारधाराएँ

विचारधारा की परिभाषा—विचारधारा (ideology) में सिद्धांत (doctrine) से अधिक अंतर्ग्रस्त होता है। यह विशिष्ट कार्यों और सांसारिक व्यवहारों (particular actions and mundane practices) को अधिक व्यापक अर्थों के समूह से जोड़ती है, और जो सामाजिक आचरण को अधिक सम्मानपूर्ण और प्रतिष्ठित रूप प्रदान करती है। यह वास्तव में, एक उदात्त मत है। दूसरे दृष्टिकोण से विचारधारा भद्दे प्रेरकों और बाह्य रूपा (shabby motives and appearances) को ढकने वाला होता है। विचारधारा एक जातिगत (generic) शब्द है जो ऐसे सामान्य विचारों के लिए लागू किया जाता है जो आचरण की विशिष्ट स्थितियों में शक्तिशाली होते हैं। उदाहरण के लिए, कोई भी आदर्श नहीं, बरन् राजनीतिक, कोई भी मूल्य नहीं, बरन् वे जो अधिकमायताओं के दत्त समूह को स्थापित करें (those establishing a given set of preferences), कोई भी विश्वास नहीं, बरन् वे जो चिंतन (विचार) की विशिष्ट शैलियों का शासित करते हैं। चूंकि यह वाय और आधारभूत विश्वास के बीच सम्बन्ध जोड़ने वाली कड़ी है, विचारधारा वाय के नैतिक आधार को अधिक स्पष्ट बना देती है। आगे विचारधारा का अर्थ दर्शन (philosophy) से नहीं है। शक्तिशाली और रचनात्मक विचारधाराएँ व्यक्ति के महत्त्व को बढ़ाने में बड़ी सहायक हैं। यही कारण है कि क्रान्तिकारियों ने चिंतन में विचारधारा की भूमिका केन्द्रीय है। उनमें से विचारधारा को वायरूप देना नये विचारों की नैतिक श्रेष्ठता को दिखाने का एक तरीका है।²

¹ J. Blondel *Comparing Political Systems* pp. 41-43

² D. E. Apter *Politics of Modernization*, p. 314

'राजनीतिक विचारधारा' में हम राज्य और सामन में सम्बन्धित विचार और विचारों के उद्गारों को समझते हैं जो एक साथ ही आनापाना और सम्बन्धित तथा नियन्त्रण के तन्त्र को गठित करते हैं। राजनीतिक विचारधारा का सम्बन्ध व्यापक और विस्तृत में उद्गारों से है जो राजनीतिक पद्धति के विषय करते हैं अभिप्राय (decision making agencies of the system) में सम्बन्धित हैं तथा उद्गार दृष्टि में भी विचार। विचारधारा का 'शक्ति आकृति' (power configuration) की शक्ति होती है और शक्ति सम्पूर्ण में सम्बन्धित स्थिति है।

राजनीतिक विचारधाराओं का है तथा प्रत्यक्ष के कई-कई रूप हैं। प्रो० लोवेन्स्टीन (Lowenstein) ने राजनीतिक विचारधाराओं में महत्वपूर्ण प्रकार इस प्रकार बताये हैं (1) निरनुत्पन्नवाद (absolutism), जिसमें यह रूप है—सत्ता, कुछ मामलों में नियन्त्रण धारण (theocracy) और अभिप्राय, (2) संवैधानिकवाद (constitutionalism), जो एक संस्थाओं में विभिन्न रूप पाता है—प्रतिनिधिक सामन, सामन पद्धति, विचार का सामन (rule of law) और प्रजातन्त्र, (3) व्यक्तिवाद (individualism), जिसमें व्यापक और राजनीतिक दोनों क्षेत्रों में यह रूप है—उदारवाद (liberalism) सामन उद्गार, पूर्ववाद और मानववाद (humanism), (4) सामाजिक समूहवाद (social collectivism), जिसमें यह रूप है—प्रजातन्त्र या महासमूहवाद अर्थात् साम्यवाद, (5) राष्ट्रवाद, सामाज्यवाद, जानिवाद (racism), अन्तर्राष्ट्रवाद और विश्ववाद (universalism), (6) विभिन्न वर्गीय (elitist) और संगठनात्मक विचारधाराओं (organistic ideologies) जैसे अभिप्राय, ऐतिहासिक, प्रत्यक्षवाद, निगमवाद और सामाजिक के आधुनिक रूप।

मुताबिक सामन के लिए विचारधारा के चार महत्वपूर्ण पहलू इस प्रकार हैं पहला, प्रधान राजनीतिक विचारधारा का स्तर, दूसरा विचारधाराओं का प्रकार, इस पहलू के साथ अनेक समस्याएँ सम्बन्धित हैं, जैसे विचारधारा की स्वीकृति, उसके प्रकार की नींव, किसी पद्धति में विदेशी विचारधाराओं के प्रभाव में तथा संशोधन होता है, तीसरा, सामाजिक नियन्त्रण के साधन रूप में विचारधारा का कार्य, और चौथा, किसी राजनीतिक पद्धति में राजनीतिक सत्ता के संगठन और विचारधारा के बीच सम्बन्ध।¹

3 राजनीतिक पद्धतियों और विचारधाराओं में सम्बन्ध

यह सम्बन्ध बड़ा व्यापक है और इसके अन्तर्गत यह रूप पाते हैं, जिसका हम यहाँ पर संक्षेप में, विवेचन करेंगे। सबसे प्रथम तो हम राजनीतिक पद्धति में अर्थ का ध्यान रखना है, यह धारण की संस्थाओं—संविधान, विधायिका, कार्यपालिका, प्रशासन—के अतिरिक्त उनकी ऐतिहासिक, भौगोलिक पृष्ठभूमि, सामाजिक सांस्कृतिक और आर्थिक आधारों (foundations), समूहों व राजनीतिक दलों जैसे महत्वपूर्ण अन्तर्निहित अथवा संविधान के बाहर वाले तत्त्व (extra constitutional elements) और अधिारपूर्ण नियम किये जाने व नीतियाँ निर्धारित होने वाली प्रक्रियाओं आदि में मिलकर बनती है।

दूसरे, राजनीतिक विचारधाराओं, जैसे कि पहले बताया गया है अनेक हैं और उनमें से प्रत्येक के कई-कई रूप हैं। यह आवश्यक नहीं है कि एक राजनीतिक पद्धति का एक ही विचारधारा में सम्बन्ध हो, यथायथ, एक ही राजनीतिक पद्धति में कई विचारधाराओं या उनके विभिन्न रूपों का प्रभाव को स्पष्ट देखा जा सकता है।

तीसरे, यदि किसी भी राजनीतिक पद्धति के इतिहास का ध्यानपूर्वक अवलोकन करें तो हम देखेंगे कि उसके विकास की विभिन्न मजिदों में अनेक विभिन्न राजनीतिक विचारधाराओं का प्रभाव पड़ा। इन बातों को ध्यान में रखते हुए हम कह सकते हैं कि राजनीतिक पद्धतियों और

राजनीतिक विचारधाराओं के बीच सम्बन्ध के मोटे रूप में, निम्नलिखित रूप हो सकते हैं

- (1) राजनीतिक पद्धति के आधार रूप में विचारधाराएँ ।
- (2) शासन के सविधान, धर्मो, नीतियों और कार्यक्रमों पर विचारधाराओं का प्रभाव ।
- (3) विभिन्न राजनीतिक दल और उनको प्रभावित करने वाली विचारधाराएँ ।
- (4) विभिन्न विचारधाराओं वाले हित या दबाव समूह ।

4 कुछ उदाहरण

अठारहवीं और उन्नीसवीं शताब्दियों में पाश्चात्य प्रजातंत्रों का सम्बन्ध मुख्यतः उदारवाद (liberalism) से था । उदारवाद को अधिक व्यापक विचारधारा—व्यक्तिवाद (individualism) का अंग कहा जा सकता है, जिसमें व्यक्ति के अधिकारों, विशेषकर राजनीतिक अधिकारों, पर बल दिया जाता है । आर्थिक क्षेत्र में व्यक्तिवाद का महत्वपूर्ण रूप राज्य द्वारा हस्तक्षेप न किये जाने की नीति (policy of laissez faire) रही । व्यक्तिवादी यह मानते थे कि व्यक्तियों को सभी क्षेत्रों में अधिक से अधिक स्वतंत्रता रहे और राज्य उनसे कायों में कम से कम हस्तक्षेप करें । इसी विचारधारा के परिणामस्वरूप राज्य के कार्य अनि सीमित रहे और राज्य का रूप मुख्यतः पुलिस राज्य (police state) जैसा रहा । ऐसी व्यक्तिवादी विचारधारा के प्रमुख प्रतिपादक इंग्लैंड के जॉन लॉक, एडम स्मिथ, हरबर्ट स्पेंसर आदि रहे । आरम्भ में जे० एस० मिल भी व्यक्तिवाद का प्रबल समर्थक रहा, परन्तु बाद में उसने उपयोगितावाद (utilitarianism) में समाजवाद के क्षेत्र में प्रवेश किया ।

प्रथम विश्व युद्ध के पूर्व तक अधिकतर राज्यों में व्यक्तिवाद अथवा उदारवाद का ही चलन रहा । व्यक्तिवाद से पूँजीवाद (capitalism) का विकास हुआ और पूँजीवाद ने साम्राज्यवाद को जन्म दिया । यूरोप के महान् राष्ट्रों ने विश्व के अनेक प्रदेशों व भागों में अपने अपने साम्राज्यों को स्थापित किया तथा उनका विस्तार करने के प्रयास किये । उनकी साम्राज्यवादी प्रवृत्तियाँ (imperialist trends) के कारण सशय उत्पन्न हुए और अंत में प्रथम महायुद्ध हुआ । महायुद्ध से पूर्व ही यूरोप के अनेक देशों में समाजवादी विचारधारा का, विशेषकर मार्क्सवाद (Marxism) का प्रसार हुआ । महायुद्ध के उपरान्त सोवियत संघ में साम्यवाद के आधार पर नये राज्य की स्थापना हुई, जिसने 1936 में नया सविधान स्वीकार किया । सोवियत संघ के सविधान को विश्व का प्रथम साम्यवादी सविधान माना जाता है । उसकी सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक संरचनाएँ (structures) और उनके कार्य पाश्चात्य प्रजातंत्रों देशों की संस्थाओं और कार्यो से सबंधा भिन्न हैं ।

महायुद्ध के उपरान्त जर्मनी और इटली में अत्यधिक मंदी से उत्पन्न आर्थिक संकटों का मुकाबला करने हेतु हिटलर व मुसोलिनी ने एक नयी विचारधारा को जन्म दिया । इटली में राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक तीनों ही प्रकार की संरचनाओं का आधार फासीवाद (fascism) बना । वहाँ प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं को दिसावे के लिए कायम रखा गया, किंतु राज्य को वास्तव में निगमित राज्य (corporative state) बनाया गया । जर्मनी में भी हिटलर ने राजसत्ता या नाजी दल का नियंत्रण कायम करने के बाद प्रजातन्त्रात्मक ढाँचे को केवल बाह्य दिखावे के रूप में रखा और वहाँ पर एक नेता व एक दल का शासन स्थापित किया । नाजी दल ने समाजवाद को 'राष्ट्रीय समाजवाद (national socialism)' के रूप में अपनाया । वास्तव में, उसकी विचारधारा समाजवादी नहीं थी । इटली और जर्मनी दोनों ही देशों में एक प्रकार के सर्वाधिकारवादी राज्य (totalitarian states) की स्थापना हुई । उसके अंतर्गत राज्य न व्यक्तिगत और सामूहिक जीवन के सभी पहलुओं पर अपना नियंत्रण लायू किया और व्यक्तियों व समूहों को किसी प्रकार की भी स्वतंत्रता नहीं रही । इस दृष्टि से उन दोनों देशों तथा सोवियत संघ

सर्वाधिकारवाद फला और फूला, परंतु जहाँ सोवियत संघ की अथर्व्यवस्था समाजवादी रही, इटली व जर्मनी में अथर्व्यवस्था उससे सबंधा भिन्न रही। इस प्रकार महायुद्ध के बाद जहाँ विचारधाराएँ उससे पूर्व की विचारधाराओं से भिन्न रही और उन्होंने सम्बंधित राज्यों के संविधानों और कार्यों को बहुत बड़ी सीमा तक प्रभावित ही नहीं किया, वरन् उन राज्यों की शासन पद्धतियों और विचारधाराओं में घनिष्ठ सम्बंध रहा।

दूसरे विश्व युद्ध के बाद अनेक पराधीन देशों में स्वाधीनता के लिए आंदोलन व संघर्ष चले। इन आंदोलनों व संघर्षों के नेताओं ने राष्ट्रवाद, प्रजातंत्र व स्वतंत्रता जैसे उच्च राजनीतिक आदर्शों से प्रेरणा प्राप्त की। उनके आंदोलनों व संघर्षों को साम्राज्यवाद विरोधी (anti imperialist) शक्तियों से समर्थन व प्रोत्साहन भी मिला। भारत, बर्मा, इण्डोनेशिया, घाना, नाइजीरिया, वियतनाम, अल्जीरिया आदि देशों में स्वातंत्र्य संघर्ष सफल हुए। इन तथा अन्य अनेक राज्यों ने अपने संविधान बनाये। अधिकतर संविधानों के प्रजातंत्र, समाजवाद और राष्ट्रवाद जैसी विचारधाराओं को कम या अधिक माना में स्वीकार किया और उन्हें राजनीतिक संस्थाओं व आर्थिक संरचना में उचित स्थान प्रदान किया। भारत में इनके अतिरिक्त धर्म निरपेक्षवाद (secularism) को भी महत्वपूर्ण स्थान प्रदान किया है।

चीन, पूर्वी जर्मनी, रूमानिया, यूगोस्लाविया, उत्तरी वियतनाम आदि देशों में सोवियत संघ के नमूने पर समाजवादी अथवा साम्यवादी संविधान बने। इन सभी में राजनीतिक पद्धति और विचारधारा के बीच अत्यंत घनिष्ठ सम्बंध है। 1970 में चिली (Chile) में मतदान द्वारा मार्क्सवादी शासन की स्थापना हुई थी। परंतु 1973 में वहाँ प्रति-क्रान्तिकारियों (counter revolutionaries) ने उस सरकार को उखाड़ फेंका और वहाँ सैनिक शासन स्थापित हुआ, जो समाजवाद व साम्यवाद को किसी भी रूप में सहन नहीं करता। पश्चिमी जर्मनी में, पाश्चात्य शक्तियों का प्रभाव अधीन, 1949 में सांसद प्रजातंत्र की स्थापना हुई थी और वह पद्धति अभी तक सफलतापूर्वक चल रही है। कई देशों में प्रजातंत्र की असफलता के कारण सैनिक शासन स्थापित हुए, यथा घाना, नाइजीरिया और चिली। अन्य कई देशों में अभी तक अधिनायकशाही चल रही है। वहाँ के शासन प्रजातंत्र व स्वतंत्रता जैसे आदर्शों में विश्वास नहीं करते अपवा अपने देशों के लिए उन्हें उपयुक्त नहीं समझते।

VI

राजनीतिक संस्कृति और सहभागिता (Political Culture and Participation)

1 राजनीतिक संस्कृति की परिभाषा

राजनीतिक संस्कृति (political culture) वह धारणा है जिसका विकास औपचारिक संस्थागत व्यवस्थाओं (formal institutional arrangements) और यथार्थ व्यवहार (actual behaviour) के बीच सम्बन्ध को समझने में सहायता देने के लिए हुआ। यह राजनीतिज्ञों में 1950 के बाद लोकप्रिय धारणा बनी और तब से इस बारे में बहुत कुछ लिखा गया है। इस धारणा का राजनीतिक विश्लेषणकर्त्ता को सामूहिक परिवर्तन के मनोवैज्ञानिक पहलुओं का राजनीतिक विश्लेषण के घटे प्रश्नों से सम्बन्ध जोड़ने में सहायता देने में बड़ा महत्त्व है।

‘राजनीतिक संस्कृति’ की ठीक-ठीक परिभाषा करना कठिन है। फिर भी राजनीतिक क्षेत्र में मनुष्यों के व्यवहार के तरीकों का वर्णन करने में यह बहुत उपयोगी है। सामान्य रूप में, इसमें उन विशिष्ट रीति-रिवाजों, भावनाओं, विश्वासों और अभिवृत्तियों (attitudes) को सम्मिलित किया जाता है जिन्हें व्यक्ति अपनी राजनीतिक पद्धति के सामान्य अनुभव (shared experience) के रूप में सीख लेते हैं। पार्स के शब्दों में, ‘राजनीतिक संस्कृति उन अभिवृत्तियों, विश्वासों और भावनाओं का समूह है जो किसी राजनीतिक प्रक्रिया को व्यवस्था या अर्थ प्रदान करते हैं और जो उन आधारभूत पूर्वधारणाओं (assumptions) का प्रदान करते हैं जो राजनीतिक पद्धति में व्यवहार को शासित करते हैं।’¹ इसमें राजनीतिक आदर्श और राज्य में काम कर रहे प्रतिमान (norms) दोनों ही आ जाते हैं। इस प्रकार राजनीतिक संस्कृति राजनीति के मनोवैज्ञानिक व आत्मनिष्ठ पहलुओं का योग रूप में बाह्य रूप (manifestation in aggregate form of the psychological and subjective dimensions of politics) है।

रोज और डोगन ने इसकी सरल शब्दों में इस प्रकार व्याख्या की है ‘राजनीतिक संस्कृति की धारणा ऐसी मूल्यों, विश्वासों और मनोभावों को समझे और व्यक्त करने का सुविधाजनक तरीका है जो राजनीतिक जीवन को अर्थ (महत्त्व) प्रदान करते हैं। राजनीतिक संस्कृति का विश्लेषण करने पर कोई भी राष्ट्रीय समुदाय के प्रति जनता के दृष्टिकोणों को सुविधापूर्वक पहचान सकता है, (e.g., German folk), विशिष्ट राजनीतिक संस्थाओं और पदों के प्रति (e.g., the Fifth French Republic), ऐसे पदों की धारण करने वालों के प्रति (e.g., President de Gaulle), और शासन-पद्धति की उत्पादित नीतियों के प्रति (e.g., British Welfare State), व्यक्तिगत विश्वासों, मूल्यों (values) और मनोभावों (emotions) से मिलकर किसी देश की राजनीतिक संस्कृति बनती है।’² संक्षेप में, रोज का कथन है ‘किसी राष्ट्र की राजनीतिक संस्कृति उसकी जनता की राजनीतिक पद्धति की आधारभूत विशेषताओं के प्रति विशिष्ट अभिवृत्तियाँ (characteristic attitudes) से मिलकर बनती है।’

इसका आशय इसकी सीमाओं में रहने वाले समुदाय, शासन-पद्धति के स्वरूप, शासन क्या करेगा और क्या नहीं करेगा। इस बारे में जो आशा की जाय उसकी परिभाषा, और उसमें भाग लेने वाला तथा सरकार की आज्ञापालन करने वाले व्यक्तियों की भूमिका के प्रति अभिवृत्तियों से है।³

¹ Political culture is the set of attitudes beliefs and sentiments that give order and meaning to a political process and that provide the underlying assumptions and rules that govern behaviour is the political system —L. W. Pye, *Aspects of Political Development* pp 104-05

² Rose and Dogan (eds) *European Politics A Reader* p 37

³ R. Rose (ed) *Studies in British Politics* p 1

राजनीतिक संस्कृति के विभिन्न रूपा (variants) में हम इन्हें सम्मिलित कर सकते हैं—राजनीतिक सत्ता के प्रति अभिवृत्ति (रुख), राजनीतिक नेतृत्व, और वे तरीके जिनके द्वारा राजनीतिक नेता राजनीतिक सत्ता पर नियंत्रण पाते हैं।

2 राजनीतिक संस्कृति के अन्य पहलू

राजनीतिक संस्कृतियों की भाषा राजनीतिक कार्य के प्रति दिग्दर्शनात्मक शब्दों (in terms of orientation to political action) में की जा सकती है, जिसका हवाला इन बातों से है—राजनीतिक सदस्यों, घटनाओं, कार्यों व प्रश्नों का व्यक्ति को ज्ञान, व्यक्ति इन्हें कुछ भावात्मक महत्त्व देता है या नहीं, वह उनका किस प्रकार मूल्यांकन करता है, और वह उनमें क्या करने के लिए काफी प्रेरणा पाता है या नहीं। 'इस प्रकार राजनीतिक संस्कृति किसी समाज के भीतर राजनीतिक कार्य के प्रति दिग्दर्शनात्मक नमूना है।'¹

आलमोण्ड ने राजनीतिक पद्धतियों को उनकी संरचनाओं और संस्कृतियों के आधार पर वर्गीकृत किया है। संरचनाओं का विवेचन पहले किया जा चुका है। उसके अनुसार, संस्कृतियों के तीन नमूने हैं—प्रादेशिक, पराधीन और भाग लेने वाली (parochial, subject and participant)। विद्युद्ध रूप में प्रादेशिक संस्कृति उन सीधे-सादे परम्परागत समाजों में पायी जाती है, जिनमें विशेषीकरण (specialization) बहुत कम है और जहाँ राजनीतिक कार्य करने वाले पात्र राजनीतिक, आर्थिक और धार्मिक सभी भूमिकाएँ एक साथ अदा करते हैं। पराधीन संस्कृति उस समाज में पायी जाती है जहाँ शासित व्यक्ति मुख्यतः सक्रिय (passive) रहते हैं। और वे राजनीतिक पद्धति को प्रभावित नहीं करते। भाग लेने वाली संस्कृति में व्यक्ति समाज का सक्रिय सदस्य होता है, उसके कुछ अधिकार व कर्तव्य होते हैं, जिनकी उसे जानकारी ही नहीं होती बल्कि वह उनका प्रयोग भी करता है।

आजकल किसी भी राजनीतिक पद्धति या समाज में राजनीतिक संस्कृति विद्युद्ध रूप में नहीं पायी जाती, अधिकतर देशों में उसका रूप मिश्रित है। इस प्रकार संस्कृति के वर्तमान राज्यों में अप्रसिद्धि रूप हो सकते हैं (1) प्रादेशिक पराधीन संस्कृति, (2) पराधीन भाग लेने वाली संस्कृति, (3) प्रादेशिक भाग लेने वाली संस्कृति, और (4) नागरिक संस्कृति (civic culture) जिसमें तीनों प्रकार की विद्युद्ध संस्कृतियों की विशेषताएँ मिलती हैं। आत्म-जर्मनी की राजनीतिक पद्धतियों में हम बहुमूल्य वाली (multi valued) संस्कृति पाते हैं, जहाँ बहुसंख्या ऐसे मूल्यों में विश्वास करती है, जैसे, व्यक्तिगत स्वतन्त्रता, जनसाधारण का कल्याण, सुरक्षा आदि। ऐसी संस्कृति सामंजस्यपूर्ण अथवा एकरस (homogeneous) है, क्योंकि समुदाय में, धर्म तथा उनकी प्राप्ति के उपायों के बारे में सामान्य सहमति है।

परन्तु महाद्वीपीय यूरोप के देशों फ्रांस, जर्मनी और इटली में संस्कृति एकरस न होकर क्षणिक (fragmented) है, क्योंकि इनके समुदायों के विभिन्न वर्गों में सांस्कृतिक विकास के भिन्न नमूने स्थापित किये हैं। अतः उनकी संस्कृतियाँ बहने के बजाय यह अधिक उचित होगा कि हम यह कहें कि उन समाजों में कई प्रकार की उप-संस्कृतियाँ (sub-cultures) हैं। ध्यानपूर्वक पर्यवेक्षण करने पर यह भी पता लगेगा कि किसी भी समाज में एक ही प्रकार की संस्कृति (single culture) नहीं मिलती। यह आसानी से देखा जा सकता है कि सत्ता रखने या प्रयोग करने वाले विशिष्ट जनों (power elites) की संस्कृति जनसाधारण की संस्कृति से भिन्न होती है। इसीलिए राजनीतिक संस्कृति अध्ययन की विशेषता यह है कि उनमें बल या तो विशिष्ट वर्ग की संस्कृति पर है अथवा जनसाधारण की संस्कृति पर।

¹ Political culture is thus the pattern of orientations to political action within any given society —Davies and Lewis *Modern Political Systems* pp 113-14

स्थायी राजनीतिक पद्धतियों की प्रवृत्ति सापेक्षत सामंजस्यपूर्ण सस्कृति की ओर होती है, क्योंकि उनमें राजनीति की उचित सीमाया व कार्यों के बारे में सामान्य सहमति होती है। ऐसी पद्धतियों में प्रत्येक पीढ़ी (generation) सामान्य अनुभवों से अतीत की परम्पराओं की सामान्य स्मृति की पृष्ठभूमि में समाजीकृत¹ (socialised) हो जाती है। सन्नगणशील (transitional) समाजों में सस्कृति का रूप दण्डित होता है और जनता में राजनीतिक कार्य के प्रति समान दिग्दर्शक नहीं होते। ऐसे समाजों की सस्कृतियाँ खण्डित ही नहीं होतीं वरन् वे जनसाधारण के स्थायी दिग्दर्शकों में गहरी जड़ें भी नहीं रखती। उदाहरण के लिए, भारत की राजनीतिक सस्कृति के क्षेत्र में देश की अर्थव्यवस्था में खेतिहर वर्ग की प्रधानता रही है, किन्तु औद्योगिक विकास के साथ सस्कृति का एक नया रूप विकसित हो रहा है। वैसे भी जनसाधारण और राजनीतिक सत्ता का प्रयोग करने वाले वर्गों की सस्कृतियों में अंतर है। साथ ही देश के विभिन्न भागों या प्रदेशों की विभिन्न आधारों पर अपनी-अपनी उप सस्कृतियाँ हैं। परन्तु देशवासियों के सामने रखे गये नये राजनीतिक आदर्शों—प्रजातन्त्र, समाजवाद, धर्मनिरपेक्षता व राष्ट्रीय एकीकरण, अखिल भारतीय राजनीतिक दलों (जिनमें राष्ट्रीय कांग्रेस सर्वप्रमुख है), और राजनीतिक नेताओं (विशेषकर प्रधानमंत्री श्रीमती इंदिरा गांधी के चमत्कारिक नेतृत्व) ने देश में एक मिश्रित सस्कृति (composite culture) के विकसित होने में बड़ा योग दिया है।

राजनीतिक सस्कृति के कई आधार अथवा निर्माणकारी तत्त्व हैं। इनमें सबसे महत्वपूर्ण ऐतिहासिक विकास है। ग्रेट ब्रिटेन में राजनीतिक निरंतरता का बड़ा महत्व है जहाँ प्राचीन मूल्यों का आधुनिक अभिवृत्तियाँ में विलय हो गया है। इतिहास के अतिरिक्त भूगोल भी राजनीतिक सस्कृति के ढालने में एक महत्वपूर्ण कारक है। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमरीका के विशाल क्षेत्र ने मूलजातीय विविधताओं के हाते हुए भी स्वतंत्रता व समता के मूल्यों के विकास में बड़ा योग दिया। राजनीतिक सस्कृति के निर्धारण में तीसरा महत्वपूर्ण कारक सामाजिक जायिक संरचना है। किसी भी शहरी और औद्योगिक समाज की संरचना बहुत पेचीदा होती है। उसमें दृष्टांतिक मानक बड़े ढँके होते हैं और नियंत्रण करने वाली प्रक्रिया में जनता व्यापक रूप से भाग लेती है। इनके अतिरिक्त राजनीतिक सस्कृति के दो अन्य आधारभूत तत्त्व हैं—

(1) राज्य की संस्थाओं के प्रति अभिवृत्तियाँ। जबकि संयुक्त राज्य अमरीका में 85% जनता अपनी राजनीतिक संस्थाओं के लिए सब की भावना रखती है, पश्चिमी जर्मनी में यह केवल 7% है।

(2) यह बात कि नागरिक राज्य की नियंत्रण करने वाली प्रक्रिया को कहाँ तक प्रभावित करते हैं और किस मात्रा में वे उसमें भाग ले सकते हैं।

राजनीतिक सस्कृति के कुछ चिह्न भी हैं यथा, राष्ट्रीय ध्वज और राष्ट्रीय गीत। ग्रेट ब्रिटेन जैसे देशों में राजतन्त्र को भी राष्ट्रीय गव का चिह्न माना जाता है। कुछ राज्यों में लोकिक की अपेक्षाकृत धार्मिक चिह्न का महत्व अधिक है। अभिषेक समारोह, राष्ट्रीय छुट्टियाँ, सत्त विशेष, पौराणिक कथाएँ, आदि भी कुछ राज्यों में राष्ट्रीय एकता के चिह्न हैं। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि राजनीतिक सस्कृति कोई स्थिर वस्तु नहीं है, वरन् गतिशील व परिवर्तनशील है। राजनीतिक पद्धति के भीतर उत्पन्न हुए विचार तथा बाह्य देशों से आये विचार सस्कृति के

¹ It is the process whereby men become increasingly rational analytical and empirical in their political action. —Almond and Powell *op cit* ■ 24

समाजीकरण वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा राजनीतिक सस्कृतियों को बनाये रखा तथा परिवर्तित किया जाता है। इसके द्वारा व्यक्तियों की राजनीतिक सस्कृति में प्रविष्ट किया जाता है और राजनीतिक सस्कृति के प्रति उनके अभिवृत्तियाँ (orientations) भी राजनीतिक समाजीकरण द्वारा आते हैं। समाजीकरण के साधन या अभिकर्ताओं (agents) में ये उल्लेखनीय हैं—परिवार, शिक्षालय, विभिन्न प्रकार के व्यावसायिक धार्मिक व मनोरंजन प्रदान करने वाले सभ, क्लब और संचार के साधन—धमाचार पत्र, रेडियो टेलीविजन, इत्यादि।

विकास में योगदान करते हैं। औद्योगीकरण समाज के मूल्यों और अभिवृत्तियों में परिवर्तन लाने में एक महत्वपूर्ण कारक है। किसी समाज की राजनीतिक संस्कृति का एक वाह्य प्रकटन उसकी राजनीतिक शैली (political style) है। उदाहरण के लिए, यह कहा जा सकता है कि संयुक्त राज्य अमरीका की संस्कृति विभिन्न कारणों से अपेक्षाकृत खुली (open) है, जबकि चीन जैसे अन्य देशों की संस्कृति प्रतिबंधित है।

3 राजनीतिक सहभागिता

राजनीतिक सहभागिता (Political participation) की धारणा—शासन और राजनीति पर अपना प्रभाव डालने हेतु नागरिकों का राज्य के कार्यों में भाग लेना आवश्यक है। सिद्धान्त रूप में, प्रजातन्त्र में तो राजनीतिक नेतृत्व की छोट नागरिकों के सम्पूर्ण समूह पर बिभर करती है। बहुसंख्यक नागरिक तो मतदान प्रक्रिया द्वारा भाग लेते हैं और उनमें से अनेक उम्मीदवारों की नामजदगी (nomination) तथा उनके चुनाव अभियान में सक्रिय भाग लेते हैं। इसके अतिरिक्त नागरिक अपने मत और आलोचना का प्रभाव जन प्रतिनिधियों व सरकारी अधिकारियों पर संचार के साधनों द्वारा भी डालते हैं। यह कार्य साधारण पत्र लिखकर या समूह बनाकर और उसके मतों को सम्बंधित अधिकारियों तक पहुँचाकर किया जा सकता है। संश्लेष में, यही कहा जा सकता है कि किसी भी राजनीतिक पद्धति में सभी नागरिकों का भाग सम अथवा एक समान नहीं होता। सच तो यह है कि नागरिकों द्वारा भाग लेने पर राजनीतिक संस्कृति द्वारा स्थापित प्रतिमानों (norms) का बड़ा प्रभाव पड़ता है। इन प्रतिमानों के द्वारा नागरिकों के वर्तव्य और उनके व्यवहार की सीमाएँ निर्धारित होती हैं। जबकि प्रजातान्त्रिक राज्यों के संविधानों में नागरिकों के मूल अधिकारों का समावेश अथवा अधिकारों का परिगणन किया जाता है, साम्यवादी राज्यों के संविधानों में उनके अधिकारों का परिगणन के साथ कर्तव्यों को भी सम्मिलित किया जाता है। प्रायः सभी राज्यों में अब नागरिकों को मतधिकार प्राप्त है, कुछ में मतदान को अनिवार्य भी बनाया गया है।

सहभागिता के साधन व स्तर (Means and levels of participation)—प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में नागरिकता के सांस्कृतिक प्रतिमानों व अध्ययन से पता चलता है कि उनमें पद्धति के स्वीकार किए जाने और मतदान की तुलना में भाग लेने व सक्रिय रूपों पर कम बल दिया जाता है। राजनीतिक गतिविधियों की अंतर्ग्रस्तता को उच्च या निम्न श्रेणियाँ (high or low involvement) में रखा जा सकता है। इस प्रकार के अन्तर का आधार व्यक्ति की वास्तविक या दिखायी पड़ने वाली आर्थिक, मानसिक या शारीरिक कीमत या प्रयास है। निम्न श्रेणी की अन्तर्ग्रस्तता के भाग लेने में इन्हें सम्मिलित किया जा सकता है—बालूना का पालन, नैतिक बने रहना, देश की प्रतिरक्षा में भाग लेना तथा मतदान में भाग लेना। उच्च श्रेणी की अन्तर्ग्रस्तता के भाग लेने में ये बातें आती हैं—चुनाव अभियानों में भाग लेना, पत्र लिखना, राजनीतिक प्रदर्शनों में अन्तर्ग्रस्त होना।

जैसा कि पहले बताया जा चुका है, नागरिकता के प्रतिमानों में नागरिकों के वर्तव्य और नागरिकों के व्यवहार पर सीमाओं का विहित किया जाना दाना ही निषिद्ध होते हैं। सावजनिक अधिकारियों को प्रभावित करने के लिए कुछ प्रकार के कार्यों को नागरिकों को बहुत सख्त स्वीकार नहीं करती, यथा रिश्वत देना अथवा सावजनिक नीतियों के विरुद्ध हिंसा प्रदर्शन करना। राजनीतिक सहभागिता के इन दाना आयामों (dimensions) को चार प्रकारों में रखा जा सकता है। सहभागिता के ये चार रूप प्रायः सभी समाजों में पाये जाते हैं। इन चारों प्रकार की सहभागिता के मिश्रण में किसी भी शासन के स्वरूप का निर्धारण होता है। राजनीतिक सहभागिता के स्वीकारणीय अथवा अस्वीकारणीय उपायों की परिभाषा और राजनीतिक अन्तर्ग्रस्तता का उच्च

अथवा निम्न स्तर देश देश में भिन्न हैं। इस बात का पता अग्रलिखित तत्त्वों की माना जानने के लिए आधार के अध्ययन से लग सकता है निष्ठा, हित, सूचना, नागरिक सहभागिता (civic participation) और बुद्धिसंगतता (rationality)।

सहभागिता के साधन (उपाय)

स्वीकारणीय अस्वीकारणीय

सहभागिता का स्तर	उच्च	1	2
	निम्न	3	4

आधुनिक राष्ट्रीय राज्य चाहे प्रजातन्त्रात्मक हो या अधिनायकता, उसमें बहुदलीय पद्धति हो या एक दलीय पद्धति, चाहे वह व्यक्तिगत सम्पत्ति की गारण्टी देता हो या धन पर राज्य का नियन्त्रण लागू करता हो, नागरिकों के लिए यह आवश्यक बनाता है और उह प्रोत्साहित भी करता है कि नागरिकों का शासन से निकट सम्बन्ध स्थापित हो। सबसे प्रथम, यह चाहता है कि मनुष्य केवल अपने स्थानीय समुदाय, वंशीजा (tribe) और परिवार को ही न जाने, बरन् वह राष्ट्र (nation) को जाने और अपने को उससे एक माने अर्थात् उससे अलग न समझे। यह आशा की जाती है कि इस प्रकार की नयी जानकारी से नागरिक की निष्ठा (allegiance) में भी परिवर्तन आयगा। स्थानीय व प्रादेशिक के स्थान पर उसका रूप राष्ट्रीय होगा तथा नागरिक में केन्द्रीय अधिकारियों के प्रति निष्ठा उत्पन्न होगी। आजकल अच्छे नागरिक को केवल अपने परिवार या स्थानीय नेतृत्व का अनुगामी न होकर अपन समुचित दृष्टिकोण को राष्ट्रीय बनाना चाहिए। कोई भी आधुनिक सरकार निष्क्रिय नागरिक को महत्व नहीं देती, प्रत्येक सरकार सक्रिय नागरिकता को प्रोत्साहन देती है। अच्छे नागरिक से यह आशा की जाती है कि वह सावजनिक मामला के संचालन की प्रक्रिया में भाग लेगा। अधिनायकता और सर्वोधिकारवादी (totalitarian) पद्धतियों में भी, जहाँ राज्य की नीति को यथायथ में प्रभावित करने के लिए नागरिकों की स्वतन्त्रता अति सीमित होती है, राज्य यह दिखाने का प्रयत्न करता है कि वह सामान्य इच्छा को अभिव्यक्त करता है और सभी नागरिकों को राजनीतिक कार्यों में भाग लेने के लिए कहता है, चाहे यह केवल दिखाव के लिए ही हो।

एलेक्स डब्लेस ने 'Participant Citizenship in Six Developing Countries' में लिखा है कि संवैधानिक आधारों पर सम्बन्धित संस्थाओं के समूह को भाग लेने वाली नागरिकता कहा जाता है। 'लक्षण समष्टि' (syndrome) में ये सम्मिलित हैं परम्परागत सत्ता से स्वतन्त्रता अथवा सकारात्मक रूप में, स्थानीय व प्रादेशिक सीमाओं से पार जाने वाले नेताओं और संगठनों के प्रति निष्ठा तथा उनके साथ एक हो जाना, सावजनिक मामलों में दिलचस्पी जिसे सूचना पाते रहकर और नागरिक कार्यों में भाग लेते रहकर बंध बिया जाय, तथा राजनीतिक व सरकारी प्रक्रियाओं के प्रति अभिमुख होना। जो पाठक 'नागरिक सङ्कृति' (Civic Culture) से परिचित हैं वे मानेंगे कि ये लक्षण बहुत कुछ आसमोण्ड और सिडनी वर्बों द्वारा चित्रित लगनों से मिलते हैं। ये ये गुण हैं जो प्रजातन्त्रात्मक ही नहीं बरन् अधिनायकतावादी राज्यों के नागरिकों में भी होने चाहिए।

मतदान एवं राजनीतिक कार्य है, जिसे समुक्त राज्य अमरीका व सोवियत संघ दोनों ही राज्यों में समान रूप से प्रोत्साहित किया जाता है। परन्तु जबकि समुक्त राज्य अमरीका व भारत जैसे राज्यों में यह एक बहुत महत्वपूर्ण कार्य है, सोवियत संघ में यह बहुत सीमा तक प्रजातन्त्र

दिखावा है। सच्चे प्रजातन्त्र में व्यक्ति राजनीति में दिसचस्पी रख सकता है, भली प्रज्ञा से सभी जानकारी रख सकता है और वह अपनी सरकार के कार्यों पर नियंत्रण भी दे सकता—उह अच्छा या बुरा कह सकता है। वह राजनीति में पक्षीय व प्रति उग्र विचार रख सकता है, उसे अस्वीकार कर सकता है और उसके प्रति उदासीन रह सकता है। परन्तु अधिनायकतन्त्री राज्य में वह विरोध-प्रदर्शन अथवा आलोचना नहीं कर सकता। अतः, जब सत्रिय नागरिकता को कई प्रभावों निर्धारक मिल जाते हैं तो परिणाम सहभागिता की उच्च मात्रा (high degree) होना है। राजनीति के कई अध्ययनकर्त्ताओं ने इस बात में चिन्ता व्यक्त की है कि अविकसित देशों में आधुनिक राज्य जैसा पाया हो सकता है, क्योंकि वहाँ सत्रिय नागरिकता के लिए सांस्कृतिक परम्परा का अभाव है, परन्तु उस सभी का आधुनिक समाज की इन संस्थाओं—स्कूल, फैक्ट्री, समाचार पत्र व रेडियो—द्वारा दूर करने का प्रयास किया जा सकता है।

राजनीति में सहभागिता के बारे में अध्ययन पूरा करने के लिए आवश्यक है कि 'राजनीतिक उदासीनता' (political apathy) के विभिन्न आयामों पर भी ध्यान दिया जाय। कुछ अमरीकी लेखकों ने 1952 के चुनाव का अध्ययन करके 'राजनीतिक प्रभावोत्पादन' (political efficacy) को नापने के लिए एक सूचकांक (index) की रचना की और उन्होंने बताया कि प्रेरणादायक कारक (motivational factor) और राजनीति में सहभागिता में निम्न सम्बन्ध है। सहभागिता के ये पहलू महत्वपूर्ण हैं (1) राजनीतिक दृष्टि से कौन सत्रिय है? (2) कौन लोग भाग नहीं लेते (non participants)? (3) राजनीतिक दिलचस्पी का अभाव अथवा उदासीनता। (4) राजनीतिक प्रभावोत्पादन का भाव।¹

राजनीतिक सहभागिता के बारे में कई सिद्धान्त हैं जिनमें यहाँ पर उल्लेख करना ही काफी होगा। प्रजातन्त्रात्मक सिद्धान्त के अनुसार तो सभी नागरिक सम और स्वतन्त्र हैं तथा उन्हें अपने प्रतिनिधियों की छान्द करने और शासन के कार्यों में सत्रिय भाग लेना चाहिए। प्रतिनिधिक और प्रत्यक्ष प्रजातन्त्रों का आधार यही है। इसके विपरीत 'क्लिष्ट वर्गों के सिद्धान्त' (class theories) हैं, जिनके अनुसार शासन सत्ता पर केवल उही व्यक्तियों का अधिकार होना चाहिए जो उसके योग्य हैं, जनसाधारण में इस प्रकार की योग्यता नहीं होती। नाजी व फासीवादी विचारधाराएँ इसी प्रकार की थीं। जर्मनी में नाजियों का यह भी विश्वास था कि केवल आप जाति के मनुष्य ही शासन करने योग्य थे, इसीलिए उन्होंने यहूदियों पर घोर अत्याचार किये। साम्राज्यों के अधीन उपनिवेशों में भी शासन सत्ता केवल गोरी जातियों के सदस्यों के हाथों में रही। दक्षिणी अफ्रीका व रोडेसिया में इस प्रकार का जातिगत सघर्ष धरम सीमा पर पहुँचा हुआ है। साम्यवादी राज्यों में मतधिकार सभी नागरिकों को प्राप्त है और वे मतदान में भी भाग लेते हैं, किन्तु शासन सत्ता केवल साम्यवादी दल के नेताओं के ही हाथों में है।

VII

राजनीतिक विकास और आधुनिकीकरण (Political Development and Modernisation)

1 राजनीतिक विकास क्या है ?

राजनीति का विकास के विभिन्न अर्थ दिये गये हैं। लुसियन पाई और सिडनी वर्बा के अनुसार राजनीतिक विकास को निम्नलिखित अर्थों में समझा जाता है (1) आर्थिक और भौगोलिक विकास के लिए आवश्यक राजनीतिक वातावरण, (2) सरकार के कार्यों (governmental performances) पर अधिक बल, (3) परम्परागत और आधुनिक के बीच अंतर, अतः इसका सम्बन्ध उपलब्धियों से है, (4) सम्पूर्ण पद्धति की कार्य के लिए क्षमता, एक एकीकृत समाज खण्डित समाज की अपेक्षा अधिक विवर्धित होता है, (5) एक अर्थ में विकास राष्ट्र निर्माण है, और (6) इसका अर्थ प्रजातन्त्रात्मक विकास भी हो सकता है, विकास की जितनी अधिक मात्रा होगी, उतनी ही अधिक स्वतन्त्रता भी उत्पत्ति होगी।

उही लेखकों के मतानुसार राजनीतिक विकास में मुख्यतः ये बातें अंतर्भूत हैं (अ) सम्पूर्ण जनसंख्या के सम्बन्ध में ऐसा परिवर्तन कि व्यापक दामता के पद से नागरिकों की वृद्धिपूर्ण संख्या सरकार व कार्यों में अग्रदान कर सके, (ब) शासन और सामाज्य पद्धति के सम्बन्ध में राजनीतिक पद्धति में यह बात अंतर्भूत है कि मावजनिक मामलों के प्रश्न में प्रवाद के नियंत्रण (control of controversy) और जनता की भागीदारी को पूरा करने में राजनीतिक पद्धति की क्षमता में वृद्धि हो, और (ग) राज्य के संगठन के सम्बन्ध में राजनीतिक विकास में ये बातें निहित हैं—संरचना में अधिक विभेद (greater structural differentiation), कार्यों के बारे में अधिक विशिष्टता (greater functional specificity) और भाग लेने वाली संस्थाओं में संगठन में अधिक एकीकरण (greater integration)।¹

आलमोण्ड और पोवेले के मतानुसार राजनीतिक विकास के विश्लेषण में कम से कम निम्नलिखित कारकों पर विचार करना जरूरी है (1) इस बात में कोई संदेह नहीं है कि किसी पद्धति का स्थायित्व उन समस्याओं के प्रकार पर निर्भर करता है जो उसके सामने आती हैं। (2) विभिन्न परिस्थितियों में जिस साधनों का पद्धति सहारा ले सके। (3) अन्य सामाजिक पद्धतियों में हुई विकास की घटनाएँ राजनीतिक विकास को प्रभावित कर सकती हैं। (4) राजनीतिक पद्धति का काम करने का नमूना विकास में सहायक व बाधक दोनों हो सकता है। (5) राजनीतिक पद्धति के सामने आयी चुनौतियों के प्रति राजनीतिक विशिष्ट वर्ग (political elites) की प्रतिक्रिया।

राजनीतिक विकास के स्तर के बारे में लिखते हुए जिन्होंने अतिसम्बन्धित तीन परिवर्तनों—भूमिकाओं में अंतर, उप-पद्धतियों की स्वायत्तता और लौकिकीकरण (role differentiation, sub system autonomy, and secularization)—का विवेचन किया है। अस्तु, आधुनिक राजनीतिक पद्धतियों के वर्गों की तुलना करने में व इन शक्तिशाली परिवर्तनों के साथ कार्य के नमूने और क्षमता सम्बंधित पाते हैं (find patterns of performance and capability associated with these powerful variables)। तुलना की संरचना विकास के इन तीन परिवर्तनों के चारों ओर बनाने से, यह सम्भव है कि ऐसी पद्धतियों की तुलना की जा सके जो प्रमुख विशेषताओं के एक समूह के बारे में एक समान हों, जबकि दूसरे में भिन्न हों। तुलनात्मक विश्लेषण के प्रति इस उपागम को अवलिखित उदाहरण की रूपरेखा से समझाया जा सकता है

(1) विवास के विभिन्न स्तरों पर प्रजातान्त्रिक पद्धतियाँ से सम्बन्धित विशेषताओं की तुलना,

(2) विवास के विभिन्न स्तरों पर सत्ताधारी पद्धतियों (authoritarian system) से सम्बन्धित विशेषताओं की तुलना,

(3) सबसे अधिक विकसित प्रजातान्त्रिक व सत्ताधारी रूपों से सम्बन्धित विशेषताओं की तुलना, और

(4) पूर्व संचारित (premobilised) पद्धतियों की विशेषताओं की संचारित पद्धतियों की विशेषताओं से तुलना।¹

सोप में, राजनीतिक विकास का अर्थ एक मजिल से दूसरी मजिल में आगे बढ़ना, अर्थात् किसी काल में विकास की प्रक्रिया है। उदाहरण के लिए, अर्थशास्त्री विभिन्न राज्यों के विकास की कुल राष्ट्रीय उत्पादन (Gross National Product—GNP) प्रति व्यक्ति आय, निवेशों (investments), और उत्पादन के शब्दों में माप करते हैं। अर्थ समाजशास्त्रियों के लिए राजनीतिक विकास का अर्थ है प्रजातन्त्र, राजनीतिक दल, शहरों का विकास, हित समूह, उच्च स्तर की साक्षरता, प्रतिनिधिक शासन, औद्योगीकरण और तकनीकी प्रगति। राजनीतिक विकास का यह भी अर्थ है कि निरन्तर नयी स्थितियों और ऐसी समस्याओं का मजिलों की एक सारणी में उदय होता रहे, जिनमें से प्रत्येक अपनी विशेषताओं और आवश्यकताओं को परिवर्तित (reflect) करे।

एडवर्ड शिल्स के अनुसार राजनीतिक विकास के निर्धारक तत्त्व (determinants) ये हैं (अ) सामाजिक संरचना, (ब) संस्कृति, (स) व्यक्तित्व, और (द) राजनीतिक संरचना। उनमें से व्यक्तित्व के बारे में यहाँ कुछ बताना आवश्यक प्रतीत होता है। व्यक्तित्व का आशय यहाँ एक उदाहरण से समझा जा सकता है, किसी राज्य में यह कम विकसित हो सकता है, जहाँ व्यक्तियों की व्यक्तिगत प्रतिष्ठा और मूल्य (worth) की भावनाएँ कमजोर हों। नये राज्यों में शिल्स के अनुसार राजनीतिक विकास के ये वैकल्पिक माग हो सकते हैं (1) राजनीतिक प्रजातन्त्र, (2) संरक्षणवादी प्रजातन्त्र (tutelary democracy) जैसी राष्ट्रपति सुवर्ण ने इण्डोनेशिया में स्थापित की थी, (3) आधुनिकता की ओर जाने वाले अल्पतन्त्र (oligarchy), (4) सर्वाधिकारवादी अल्पतन्त्र, और (5) परम्परागत अल्पतन्त्र। उसका कथन है वर्तमान शताब्दी में कोई नया राज्य बिना चरित्रवान् और बुद्धिमान विशिष्ट वर्ग (elite) के आधुनिक नहीं बन सकता। कोई नया राज्य आधुनिक बनकर उदारवादी या प्रजातान्त्रिक नहीं बन सकता अथवा रह सकता, जब तक कि वहाँ चरित्रवान्, बुद्धिमान, और उच्च नैतिक गुणों वाला विशिष्ट वर्ग न हो। अपनी अव्यवस्था और प्रशासन से आधुनिक होने के लिए किसी भी राजनीतिक समाज के लिए यह आवश्यक है कि पहले आधुनिक विशिष्ट वर्ग और जनसाधारण के बीच की खाई पाटी जाय। अल्पतन्त्री शासन इस प्रकार की खाई को राजनीतिक प्रजातान्त्रिकों की अपेक्षा अधिक समय तक कायम रख सकते हैं।²

2 राजनीतिक विकास के कुछ महत्वपूर्ण पहलू

इनका संक्षिप्त विवेचन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जायगा

प्रजातन्त्र और विकास—नये राज्यों में प्रजातन्त्र की सफलता कठिन है, जब तक कि अधिक विकास की प्रायश्चित्तता न देगे। यहाँ कहने का तात्पर्य यह है कि बहुलवादी राजनीतिक

¹ Almond and Powell *Comparative Politics* pp 306-10

² G Abcarian and G S Masannat *Contemporary Political System* p 289

³ E Shils *Political Development in the New States* pp 86-87

पद्धति (अर्थात् प्रजातन्त्रात्मक राज्य जहाँ विभिन्न राजनीतिक दल और विचारधारियों का विकास हो जाता है) में सम्भावना यह है कि द्रुत आर्थिक विकास की गति धीमी पड़ जायगी। इस मत के अनुसार अविश्वसित राज्यों के लिए प्रजातन्त्र एक विलास की वस्तु (luxury) है, जिसे वह तभी अपना सकता है जब वह आर्थिक विकास में काफी प्रगति कर ले। साथ ही इस मत के अनुसार राजनीतिक रूप से जीवित रहने की समस्या को अथवा सभी विचारों के ऊपर प्रधानता मिलनी चाहिए।

संचार और विकास—कम विकसित देशों में संचार के साधन बहुत कम, पिछड़े हुए तथा खण्डित (fragmented) हैं, अतः राजनीतिक विकास तभी आगे बढ़ सकता है जबकि इन साधनों को आधुनिक और एकीकृत (integrated) बनाया जाय। भारत सरकार इस दिशा में महत्त्वपूर्ण पग उठा रही है। समाचार पत्रों, रेडियो और टेलीविजन की सुविधाओं को गांव गांव तक पहुँचाने की व्यवस्था में प्रगति हो रही है।

राजनीतिक विकास की प्रक्रिया में सेना की भूमिका—कम औद्योगिक राज्यों में भी सेनाओं का सगठन कुछ औद्योगिक देशों के समान है। अतः उनकी राजनीतिक भूमिकाओं (political roles) के कई पहलू हों सकते हैं। सङ्गठनशील समाजों में सेना को सरकार के सत्ताधारी अभिकरणों में अधिक आधुनिक समझा जाता है। अतः सेना आधुनिकीकरण का एक महत्त्वपूर्ण अभिकर्ता है। नये राज्यों में सेनाएँ एक प्रकार से नागरिकता की भावना तथा राजनीतिक कार्यों का ठीक मूल्यांकन प्रदान करती हैं। साथ ही अंतर्राष्ट्रीय स्थायित्व के क्षेत्र में उनकी भूमिका महत्त्वपूर्ण है।

राजनीतिक पद्धति पर आर्थिक विकास का प्रभाव—लिपसेट ने आर्थिक तथ्यों व आकड़ों की सहायता से यह मिश्र किया है कि आर्थिक विकास और राष्ट्रीय राजनीतिक पद्धति (national political system) के बीच दृढ़ सम्बन्ध है। उसने राष्ट्रीय राजनीतिक पद्धतियों को दो समूहों में रखा है—स्थायी व अस्थायी प्रजातन्त्र और लोकप्रिय व विशिष्ट वर्ग पर आधारित अधिनायकतन्त्र। दोनों समूहों में से उसने अंग्रेजी भाषा-भाषी और यूरोपियन क्षेत्रों व लैटिन अमेरिकी क्षेत्रों से राष्ट्रों को प्रस्तुत किया है। अंग्रेजी भाषा भाषी व यूरोप के स्थायी प्रजातन्त्रों में प्रति हजार व्यक्तियों के पीछे 205 टेलीफोन हैं (जो धन का संकेत देता है), जबकि यूरोपियन और अंग्रेजी भाषा भाषी अस्थायी प्रजातन्त्रों व अधिनायकतन्त्रों में यह संख्या 58 प्रति हजार व्यक्ति है। इसी प्रकार उसने अनेक संकेतों (indicators) की सहायता से अनेक राज्यों की तुलना करके कुछ निष्कर्ष निकाले हैं।

विभिन्न राज्यों में राजनीतिक विकास—पाश्चात्य राजनीतिक परम्परा वाले देशों में सरकार की बढ़ती हुई शक्ति और जनता के शासन कार्यों में वृद्धिपूर्ण भाग के बीच एक प्रकार का समझौता हो गया है। जहाँ तक साम्यवादी राज्यों का सम्बन्ध है मार्क्सवादियों का ध्येय स्पष्ट है, परन्तु उन्होंने भिन्न भिन्न उपाय अपनाये हैं। जबकि पाश्चात्य देशों को साम्यवाद से नये युग में लाने का श्रेय पूँजीपति वर्ग (bourgeois) को है, सोवियत संघ में समाजवाद की स्थापना सर्वहारा वर्ग की क्रांति द्वारा हुई। चीन में मार्क्स की अपील केवल औद्योगिक श्रमिकों तक सीमित नहीं रही, पूँजीवादियों को छोड़कर उसने सभी का सहयोग पाने का प्रयत्न किया।

विश्व के अन्य राज्यों के बारे में माओ की नीति पहले यह रही कि साम्यवादी शासनों को छोड़कर अन्य सभी प्रकार के शासनों का विरोध किया जाय, परन्तु सोवियत संघ ने राष्ट्रीय प्रजातन्त्र का समर्थन किया, यह मानते हुए कि यह आर्थिक सहायता और उचित प्रोत्साहन देने से वे राज्य क्रमिक रूप से इस प्रकार परिवर्तित हो जायेंगे कि उनमें प्रधान शक्ति किसानों के हाथों में आ जायेगी। भारत में विकास के लिए प्रजातन्त्र और समाजवाद के जुते मार्ग को अपनाया गया है, जिसे हम प्रजातन्त्रात्मक समाजवाद कहते हैं। तीसरे

राज्यो (Third World States) में राजनीतिक विकास के मार्ग में एक बड़ी बाधा परम्परावाद (traditionalism) की है। फिर भी इन राज्यों में राजनीतिक विकास हो रहा है, जिसके मुख्य अभिकर्ता राजनीतिक नेता, राजनीतिक दल और सेनाएँ हैं।

3 राजनीतिक आधुनिकीकरण

आधुनिकीकरण (modernization) वह प्रक्रिया है जो प्रधानतः ऐसे देशों में घटती है जो औद्योगिक नहीं (non industrial) हैं, जहाँ इसका वणन कुछ भूमिकाओं के क्रम परिवर्तन (transposition of certain roles)—यावसायिक, तन्त्रीकी, प्रशासनिक—और इन भूमिकाओं को समायन देने वाली सस्थाएँ—अस्पताल, स्कूल, विश्वविद्यालय और अधिकारीतन्त्र (bureaucracies) के क्रम परिवर्तन के रूप में किया जा सकता है। एक्टर न इसे सामान्य विकास और औद्योगिकीकरण दोनों से ही भिन्न बताया है। यह विकास का एक विशेष रूप या पहलू है। 'राजनीतिक आधुनिकीकरण' में यह विचार निहित है कि वहाँ पहले से किसी परम्परागत पद्धति का अस्तित्व है, जिसका आधुनिकीकरण होना है। एक ग्रन्थ लेखक ने सरल शब्दों में कहा कि राजनीतिक आधुनिकीकरण एक सुविधाजनक वाक्यांश है जो बताता है कि राजनीतिक सस्थाएँ अपने को समाज की बदली हुई और नई दशा का मुकाबला करने के लिए ढाल लेती हैं। इसकी परिभाषा इन शब्दों में की जा सकती है, 'राजनीतिक आधुनिकीकरण वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा समाज की शक्ति का वितरण करने वाली सस्थाएँ अपनी योग्यता को सामाजिक परिवर्तन से उत्पन्न होने वाली नयी माँगों का मुकाबला करने के लिए बढ़ाती हैं।'

कार्ल डयूश (Karl Deutsch) ने राजनीतिक आधुनिकीकरण की परिभाषा सहभागिता (participation) या गतिशील बनाने (mobilization) के शब्दों में की है। उसने सुझाव दिया है कि आधुनिकीकरण बड़े हुए विवेकीकरण के रूप में जनसाधारण की सहभागिता पर निर्भर करता है। शासन-कार्यों में जनता का भाग (political involvement) शिक्षा के उच्चतर स्तरों, संचार के आय माध्यमों के लिए खुला होना (exposure to mass media) और औद्योगिकीकरण के साथ बढ़ता है। राजनीतिक सहभागिता (political participation) की ये पूर्व दशाएँ बानून् बनाने वाले निवाशों पर माँगों का जोर (inputs) बढ़ा सकती हैं, शासन-कार्यों में भाग लेने की प्रेरणा दे सकती हैं, और राष्ट्रीय स्तर पर नीति की आवश्यकताओं पर जनता का ध्यान आकर्षित कर सकती हैं। राजनीतिक आधुनिकीकरण के श्रेष्ठ उदाहरण तुर्की और जापान हैं, जहाँ आधुनिकीकरण की प्रक्रिया ने आधुनिक पद्धति में अनेक परम्परागत तरीकों को नियमित किया है और नयी संरचनाओं के कार्यों के क्षेत्र को विस्तृत बनाया है, यथा स्कूलों और सभाओं। दोनों ही दशा में शासन करने वाले विशिष्ट वर्गों ने अपने परम्परागत समाज को आधुनिक में परिवर्तित करने में बड़ी सफलता प्राप्त की। इन देशों में स्वयं सरकार ने औद्योगिकीकरण की प्रक्रिया का नेतृत्व किया, सरकार ने निजी उद्योगों के विकास को प्रोत्साहन दिया, जिन्होंने भूमिपतियों की आधिक संप्रतिष्ठा को चुनौती दी। फलतः दोनों दशा में औद्योगिकीकरण बड़ी द्रुत गति से आगे बढ़ा।

एडवर्ड शिप्स का मत है कि नये राज्यों में पायी जाने वाली संव्यापी माकादा पाश्चात्य देशों पर निर्भरता में स्वतंत्र होने की है, अर्थात् उनका ध्येय आधुनिक बनना है। उनके सामने आधुनिकता का नमूना (model) पाश्चात्य देशों का है, जिस उद्देश्य अपनी भौगोलिक उत्पात्ति और स्थान में पृथक् किया है। इन देशों में आधुनिक बनने की इच्छा ने उनके माध्याम पर बड़ा दबाव डाला है और उनके विभिन्न वर्गों की भावनाओं पर भी गहरा डाला है। आधुनिकीकरण के मार्ग में अनेक बाधाएँ खड़ी हैं, जिसमें जीतना आवश्यक है, वे पाश्चात्य ढंग के राज्यों की प्राप्ति की दिशा में सारपूर्ण उत्प्रेरक कर सकते हैं।¹ परम्परागत समाजों की आधारभूत विनियमन य हैं—

(1) उनका विकास सीमित औद्योगिकी (technology) में हुआ, यद्यपि उनमें से कुछ ने कुछ दिशाओं में उच्च योग्यता प्रदर्शित की। फिर भी वे आविष्कारों और नयी बातों को नियमित रूप से आगे न बढ़ा सके।

(2) विभिन्न कारणों—यथा जनसंख्या का दबाव, युद्ध, केन्द्रीय शासन का खण्डित होना—ने उनमें समय-समय पर पद्धति को अव्यवस्थित बनाया। इन कारणों के पीछे अधिक आधारभूत तथ्य यह था कि ये समाज नयी परिस्थितियों में अपने व्यवहार को ठीक प्रकार से न ढाल सके।

(3) खेती की प्रधान भूमिका के कारण, भूमि पर स्वामित्व और नियंत्रण सामाजिक प्रतिष्ठा और राजनीतिक प्रभाव में निर्णायक कारक बना रहा। इन तथ्यों के बावजूद भी कुछ परम्परागत समाज आधुनिकता की मजिल में काफी आगे बढ़े, उन्होंने मनुष्यों, संस्थाओं और अभिवृत्तियों को इस प्रकार विकसित किया कि उन्होंने आधुनिकता के लिए मार्ग तैयार किया। इन देशों में अधिक विकसित समाजों के प्रवेश ने तीन रूप धारण किये (i) शारीरिक प्रवेश (physical intrusion), कई समाजों में तो औपनिवेशिक शासन (colonial rule) आया (ii) आर्थिक उदाहरण, और (iii) कौशल और विचारों का संचार। पाश्चात्य समाजों ने इन्हें कौशल ही नहीं दिया बल्कि प्रजातन्त्रात्मक विचार भी दिये, जिनके कारण कुछ देशों में किसानों ने भूमि सुधारों के लिए दबाव डाला और किसानों के विप्लव भी हुए। इस प्रकार, अधिक विकसित समाजों से सम्पन्न इन समाजों में वह प्रमुख शक्ति रही है जिसने परम्परागत समाजों की रचना और मूल्यों को कमजोर बनाया।

परन्तु इन समाजों में अभी तक कुछ कारक विद्यमान हैं जो आधुनिकता को आगे नहीं बढ़ने देते। पहला, आधुनिकता की प्रक्रिया की यह आवश्यकता है कि मनुष्यों की आधारभूत अभिवृत्तियों में परिवर्तन हो परन्तु परम्परा का पीछे की ओर खींचने वाला जोर अभी मार्ग में बाधा बना है। हमारे विदेशी शासन से स्वतन्त्र हुए या परम्परागत शासन को उखाड़ फेंकने के बाद समाज में प्रभावी राष्ट्रीय सरकार की रचना होनी चाहिए, परन्तु उसके मार्ग में निहित स्वार्थों की शक्ति खड़ी है। तीसरे नियमित आर्थिक विकास के लिए यह आवश्यक है कि वस्तुओं के उत्पादन और सेवाओं में आधुनिक विज्ञान और औद्योगिकी का प्रगतिशील प्रयोग किया जाय, परन्तु ऐसा परिवर्तन तब तक सम्भव नहीं जब तक उन समाजों में सामाजिक, राजनीतिक और मनोवैज्ञानिक क्षेत्रों में पहले या साथ-साथ परिवर्तन न हो। चौथे, ऐसे समाजों में विशिष्टजनों के समूह (elite groups) विदेशी सत्ता की निकालों में तो संयुक्त होकर आगे बढ़े, परन्तु विदेशी शासन का अंत हो जाने पर विकास के रूप-व-तरीकों के बारे में उनमें मत-विभाजन हो गया। इस प्रकार सामाजिक संघर्ष भी उन राज्यों में आधुनिकता के मार्ग में एक रुकावट बन गया।

सामाजिक परिवर्तन का मद्दा कारणों की भूमिका महत्त्वपूर्ण है—सेना और धर्मनिरपेक्ष युद्धिमान वर्ग। इनके अतिरिक्त आधुनिकता का एक महत्त्वपूर्ण साधन (यंत्र) राजनीतिज्ञ वर्ग है। आधुनिकता की ओर बढ़ रहे समाजों में तीन प्रकार के राजनीतिक नेतृत्व का उदय होना है।

(1) व्यावसायिक और तकनीकी भूमिकाओं के पक्ष जो विविष्ट वर्गों के दला (elite parties) और व्यावसायिक सभा में संगठित होते हैं।

(2) राजनीतिक क्षेत्र में माहुरी व्यक्ति जो प्रतिनिधिक अथवा समेकित प्रकार के राजनीतिक दला (representative or solidarity type parties) का नेतृत्व करते हैं।

(3) सैनिक नागरिक सेवाओं का अधिकारीतन्त्र। परन्तु इनमें से प्रत्येक भिन्न प्रकार की आधुनिकता का प्रतिनिधित्व करता है। इन तीनों प्रकार की भूमिकाओं के पक्षों में बढ़ती संघर्ष हो जाता है।

VIII

क्रांति

(Process of Change and Revolution)

1 क्रांति की धारणा स्वरूप और इतिहास

‘क्रांति’ (revolution) शब्द को खगोल विज्ञान (Astronomy) से लिया गया है, आरम्भ में इसका अर्थ मानवी घटनाओं की प्रक्रिया का चक्र (cyclical process in human events) लिया गया। राजनीति की ग्राम बोलचाल में इसका प्रयोग 1789 की फ्रांसीसी क्रांति के बाद हुआ। अब लेखकों में प्रायः एकमत है कि ‘क्रांति’ का अर्थ सरकार के कार्मिक (personnel), संरचना, उसका समयन करने वाली पौराणिक कथा (myth) के आधार और कार्यों में ऐसी विधियों द्वारा परिवर्तन से है जिन्हें प्रचलित सांविधानिक प्रतिमानों से स्वीकृत न किया गया हो।¹ इन विधियों में प्रायः सदा ही राजनीतिक विशिष्ट वर्गों (political elites), नागरिकों या दोनों के विरुद्ध हिंसा अथवा हिंसा की धमकी अंतर्गुप्त रहती है। बहुसंख्यक लेखकों का मत है कि क्रांति का अर्थ धन और सामाजिक पद के वितरण में अचानक ही महत्वपूर्ण परिवर्तन है।

क्रांति के कुछ अध्ययनकर्त्ताओं ने आधुनिकीकरण की विशेषताओं के अनुसार ‘क्रांति’ शब्द के प्रयोग की मरुचित बनाया है। इस प्रकार के सच्चे क्रांतिकारी आन्दोलनों से उन आन्दोलनों को निकाल दते हैं जो प्रथमतः प्रेरणा में धार्मिक थे। हर्षाह अरेट का मत है कि अठारहवीं शताब्दी के अंत में हुई दो महान् क्रांतियों के पूर्व क्रांति की धारणा इस विचार से बँधी थी कि क्रांति के बाद इतिहास का माग सचवा नये सिरे से आरम्भ होता है। कंडोर्से (Condorcet) ने कहा है कि ‘क्रांति’ शब्द उही क्रांतियों के लिए लागू हो सकता है जिनका उद्देश्य स्वतंत्रता था। अस्तु आधुनिक युग में क्रांतियों को समझने के लिए अति महत्वपूर्ण विचार स्वतंत्रता और नये आरम्भ के अनुभव का मेल है। हर्षाह अरेट के अनुसार ‘क्रांतियाँ’ जिस चीज को सामने लायी वह स्वतंत्र होने का अनुभव था और यह एक नया अनुभव था। ये दोनों चीजें साथ-साथ एक नया अनुभव जिसने मनुष्य की ‘उपेयन’ के लिए क्षमता और स्वतंत्रता के लिए इच्छा को बताया—उस भारी वरणता की जड़ में थी जिसे हम अमरीकी और फ्रांसीसी दोनों क्रांतियों में देखते हैं। ‘जहा नवीनता की यह करुणता’ (pathos of novelty) हो और जहाँ नवीनता स्वतंत्रता के विचार से सम्बन्धित हो, वही हम क्रांति की बात कह सकते हैं। इसका यह अर्थ हुआ कि क्रांतियाँ सफ़्त विद्रोह से कुछ अधिक हैं और हम प्रत्येक सैनिक विद्रोह (coup d'état) को क्रांति नहीं कह सकते।²

परन्तु टॉमस ग्रीन कहता है कि कुछ विद्वान् अरेट और कंडोर्से के इस मत से सहमत प्रतीत नहीं होते कि ‘क्रांति’ शब्द को केवल उही आधुनिक आन्दोलनों पर लागू करना चाहिए जिन्होंने मानव स्वतंत्रता को विस्तृत किया हो।³ हम अरेट का मत ठीक प्रतीत होता है, परन्तु यह एक तथ्य है कि इस शब्द का प्रयोग अधिकतर सेना का न बृहत् अर्थ में लिया है जिसमें सभी प्रकार के क्रांतिकारी परिवर्तन आ जाते हैं, व भी जिन्हें सैनिक विद्रोह (military coups) या राजद्रोह द्वारा लाया जाता है। इस बात पर प्रायः सहमति है कि क्रांतियों का प्रयोजन धन, पद या शक्ति के प्रचलित वितरण में बड़ा परिवर्तन लाना है, अतः क्रांति की धारणा में आधारभूत और तीव्र परिवर्तन (fundamental and accelerated change) का विचार निहित है।

¹ H Arendt *On Revolution* pp 21-28

² T H Green *Comparative Revolutionary Movements* p 8

शांतिपूर्ण और साविधानिक परिवर्तन की व्यवस्था तो संविधान में ही दी रहती है। वास्तव में शांति सभी होती है जब संविधान और शासन की पुनर्रचना की जाती है।

राजनीतिक क्रांति (political revolution) की धारणा क्या है? चूँकि राजनीति का आधार शासन या शक्ति है, राजनीतिक क्रांति का अर्थ शक्ति का परिवर्तन है। प्रचलित साहित्य में क्रांति की दो प्रकार की परिभाषायें मिलती हैं—(1) वानुनी और साविधानिक, तथा (2) मार्क्सवादी या समाजशास्त्रीय। प्रथम प्रकार की परिभाषाओं में यह विचार निहित है कि 'क्रांति स्थापित शासन या राज्य को उखाड़ फेंकना है, उन व्यक्तियों द्वारा जो पहले शासित थे। अर्थात् नयी व्यवस्था अथवा सरकार के रूप की पहली के स्थान पर बलपूर्वक लाना। एडवर्ड (L P Edwards) ने कहा कि 'क्रांति वह परिवर्तन है जिसके द्वारा वैधता की एक पद्धति (one system of legality) का अंत करके दूसरी पद्धति आरम्भ की जाती है।' एक दूसरे लेखक (George Petice) के अनुसार एक महान् क्रांति राज्य का फिर से गठित होना (reconstitution of the state) है। जेन ग्रिंटन ने इसकी परिभाषा में कहा है 'किसी भूमिगत एकता (राज्य) का संचालन करने वाले एक समूह के स्थान पर प्रचण्ड और अचानक ही दूसरे समूह को रख देना क्रांति है।'।

अथ क्रांति के बारे में मार्क्सवादी धारणा दी जाती है। मार्क्स और एंगेल्स (Marx and Engels) ने लिखा है कि क्रांति द्वारा आधारभूत परिवर्तन इस प्रकार लाया जाता है एक प्रकार की उत्पादन शैली (mode of production), एक प्रकार की सामाजिक पद्धति वगैरह सघप के परिणामस्वरूप दूसरी का स्थान ले लेती है, जब पूँजीवादी शोषक पद्धति को हटाया जाता है तो सघप विशेष रूप से कटु होता है। पूँजीवाद से समाजवाद में संक्रमण पूँजीपति वर्ग के विरुद्ध सबहारा वर्ग के धोर सघप तथा समाजवादी क्रांति के परिणामस्वरूप ही हो सकता है। परंतु पूँजीवादी समाज वर्गों के बीच विरोध का विकास इस प्रकार की क्रांति को अवश्यम्भावी बनाता है? अतः उन्होंने इस विचार को अस्वीकृत किया कि कोई समुदाय पूँजीवाद से समाजवाद में शोषकों को शिक्षित करने व समझाने से अप्रमत्त हो सकता है। उनके द्वारा प्रतिपादित वैज्ञानिक समाजवाद तो समाजवादी क्रांति का निवचन, बृहत् अथवा राजनीतिक व आर्थिक पद्धति में ऐसा पूर्ण परिवर्तन है जो पूँजीवाद का सर्वथा नाश करके समाजवाद की रचना करेगा। इसका आरम्भ सबहारा वर्ग (proletariat) की उस राजनीतिक क्रांति से होता है जिसके द्वारा पूँजीवाद का अंत होता है और सबहारा वर्ग का अधिनायकत्व (dictatorship of the proletariat) स्थापित होता है। इस प्रकार क्रांति के बारे में मार्क्सवादी धारणा क्रांति की विगुदित भावना धारणा (romantic concept) से सर्वथा भिन्न है।

2 क्रांतियों और क्रान्तिकारी पद्धतियों के प्रकार

प्राचीन ग्रीस में एरिस्टॉटल प्रथम महान् लेखक था, जिसने क्रांतियों के बारे में विवेचन किया। उसके अनुसार क्रांतियाँ दो प्रकार की हो सकती हैं—(1) वे जिनके परिणामस्वरूप प्रचलित संविधान पूर्णतया बदल जाय और (2) वे जिनके बाद प्रचलित संविधान में कुछ संशोधन या परिवर्तन हो जाय। परंतु आजकल क्रांतियों को दो समूहों में रखा जा सकता है—दायाँ पक्षी क्रांतियाँ (revolutions of the right) और बायाँ पक्षी क्रांतियाँ (revolutions of the left)।

पहले प्रकार की क्रांतियों अर्थात् मध्यवर्गीय अथवा पूँजीपति वर्ग द्वारा लायी गयी क्रांतियाँ (bourgeois revolutions) का उद्देश्य समाज में समता को मध्यम वर्ग तक विस्तृत बनाना रहा। ऐतिहासिक दृष्टि से इस प्रकार की क्रांतियाँ राजन्यायिक व अभिजातन्यायिक संस्थाओं के विरुद्ध हुईं परंतु उन्होंने उच्च वर्गों को बर्बाद नहीं किया किन्तु निम्न वर्गों

का पद उठाया जायगा। ग्रेन ब्रिटन ने ठीक ही कहा है (ब्रिटेन के) प्यूरिटन और अमरीका के भ्रान्तिकारी नेता, जहाँ तक उनके सामाजिक वर्ग का सम्बन्ध है, एक समान थे—वैधानिक व्यक्ति थे तथा समाज में उनका आदर था। फ्रांसीसी क्रांति के भी अधिकतर नेता मध्य वर्ग के थे और समाज में उनका पद लगभग वैसा ही था जैसा उनके साधारण समयको का था। इसी समूह में हम अनेक देशों—पाकिस्तान, बर्मा, ईराक, इजिप्ट, इण्डोनेशिया, घाना व चिली में सैनिक विद्रोहों द्वारा परिवर्तनों को रख सकते हैं। कभी-कभी तो ऐसी सैनिक क्रांतियाँ वास्तव में क्रांति विरोधी प्रथवा प्रति क्रांतिकारी (counter revolutionary) होती हैं, उदाहरण के लिए 1973 में चिली में साल्वेदोर एलेंडे का कत्ल करने के बाद स्थापित सैनिक शासन।

जहाँ तक वामपंथी क्रांतियों का सम्बन्ध है, उनके क्रांतिकारी नेताओं ने सर्व ही समाज के राजनीतिक, आर्थिक व सामाजिक सम्बन्धों में अधिक व्यापक समता लाने का अनुमोदन किया है। समाजवादी क्रांतियों में जारवाही रुस में 1917 में हुई क्रांति प्रथम थी। उसके बाद इस प्रकार की क्रांतियाँ चीन, क्यूबा, वियतनाम आदि देशों में हुई हैं। चिली में मतदान द्वारा मार्क्सवादी शासन की 1970 में स्थापना हुई थी, उसे भी इसी समूह में रख सकते हैं। परन्तु यह प्रथम और अन्तर्गत उदाहरण था जबकि एक देश में समाजवादी क्रांति प्रातिपक्ष और सांविधानिक तरीकों से आयी।

परन्तु उपर्युक्त दो प्रकार की क्रांतियों के अतिरिक्त अब क्रांतियाँ भी हुई हैं जिन्हें इनमें से किसी एक वर्ग में रखना कठिन है। इस प्रकार की क्रांतियाँ सीरिया, ईराक, इजिप्ट, आदि देशों में हुई, जिनकी सरकारें इन्हें सामाजिक क्रांति (social revolution) कहती हैं। परन्तु प्रथम विश्वयुद्ध के बाद तुर्की में कमाल अतातुर्क के नेतृत्व में जो क्रांति हुई वह राजनीतिक व सामाजिक दोनों ही थी। ह्यू सेटो-वाटसन (Hugh Seton-Watson) ने बीसवीं शताब्दी की क्रांतियों को उन्नीसवीं शताब्दी की क्रांतियों से भिन्न बनाया है। उसके अनुसार बीसवीं शताब्दी के क्रांतिकारी आन्दोलनों में एक समान विशेषता पायी जाती है जो उन्हें उन्नीसवीं शताब्दी की क्रांतियों से अलग करती है। जबकि गत शताब्दी में क्रांतिकारी आन्दोलन सांस्कृतिक व आर्थिक दृष्टि से अप्रगामी देशों में हुए, वर्तमान शताब्दी के क्रांतिकारी आन्दोलनों में अधिकांशतः पिछड़े हुए प्रदेशों में जन-समुदायों की प्रभावित किया है। कृष्ण कुमार के मतानुसार, इसी क्रांति यूरोपीय क्रांतियों और तीसरे विश्व के राज्यों में हुई क्रांतियों के बीच में आती है। 'जब क्रांति का विचार यूरोप से बाहर गया तो शहरों व शहरी वर्गों की भूमिका पृष्ठभूमि में पड़ गयी। उनका स्थान किसान वर्ग और ग्रामीण क्षेत्रों में सघन ने ले लिया।' जहाँ तक क्रांतिकारी पद्धतियाँ (revolutionary systems) का सम्बन्ध है, क्रांतियों के उपरान्त शासन पद्धतियाँ मुख्यतः दो प्रकार की रहीं—(1) प्रजातन्त्रात्मक और (2) अधिनायकतापन्नी। प्रजातन्त्रात्मक पद्धतियाँ में हम गणराज्य की शासक पद्धति और समुक्त राज्य अमरीका की अध्यक्षतात्मक अथवा राष्ट्रपतीय (presidential) पद्धति के उदाहरण देना चाँही समझें हैं। परन्तु क्रांतियों के बाद स्थापित अधिनायकता के चार प्रकार के रहे—(1) इन्हीं में वामपंथी और जर्मनी में नाज़ीवादी शासन, (2) मार्क्सवादी अधिनायकता के मावियत सघ, चीन तथा अब मार्क्सवादी राज्यों में, दूसरे उन देशों में 'जमाती प्रजातन्त्र (people's democracy) कहा जाता है, (3) दूसरे विश्व युद्ध के दौरान जापान में तथा उसके बाद पाकिस्तान, इण्डोनेशिया, इजिप्ट बर्मा आदि देशों में सैनिक अधिनायकता स्थापित हुए, और (4) परम्परागत (traditional) पद्धति जैसी कमाल अतातुर्क के नेतृत्व में आरम्भ में तुर्की में स्थापित हुई थी।

3 कारण, विधियाँ और निरोध

सबप्रथम, एरिस्टॉटल ने अपने समय की अनेक कुरीतियों का अध्ययन करके कारण बताये

(1) मनुष्यों में सबव्यापी रूप से पायी जाने वाले अधिकारों व समता के लिए भावना जो उनमें शासकों के प्रति घोर विरोध तथा विद्रोह को जन्म देती है।

(2) शासकों की सोमा से बढ़कर अकड़ अथवा उनमें लालच की उग्र भावना।

(3) एक या अधिक व्यक्तियों द्वारा राजनीतिक शक्ति पर ऐसा अधिकार जो अन्य व्यक्तियों में यह भय उत्पन्न कर देता है कि वे राजतन्त्र या अल्पतन्त्र स्थापित करना चाहते हैं।

(4) अपराधी व्यक्तियों का प्रयास, जिससे कि उनके अपने अपराध छिपे रहें।

(5) राज्य में किसी भाग या वग का अनुपात से अधिक बढ़ जाना (disproportionate increase of any part territorial, social, economic or otherwise)।

(6) विभिन्न मूल जातियों के लोगों के बीच गम्भीर विवाद और प्रतिस्पर्धा।

(7) राजवशा के पारिवारिक झगड़े।

(8) प्रतिस्पर्धी वर्गों या राजनीतिक गुटों व दलों के बीच पदों व राजसत्ता के लिए सदा अधिकतर लेखकों ने यह स्वीकार किया है कि समता के लिए इच्छा क्रांतियों का प्र

अथवा सबसे महत्वपूर्ण कारण रहा है। एरिस्टॉटल द्वारा बताये कारणों की सत्यता पर टिप्पण करते हुए मैक्सी (C C Maxey) ने 'Political Philosophies' में लिखा है कि यदि विश्व की प्रमुख क्रांतियों के कारणों की खोज बोन करें तो देखेंगे कि एरिस्टॉटल द्वारा बताये कोई एक या दो कारण उनके पीछे प्रेरणा देने या उन्हें उकसाने वाले रहे हैं। लेनिन का 'भूमि, शांति और रोटी' दबे हुए किसानों, युद्ध से थके सैनिकों और भूखे मजदूरों के लिए 'शक्ति को सोवियतों को' (power to the Soviets)। यह सामान्य रूप में स्वीकार किया जाता है कि पीस देने व गरीबी, व्यापक दरिद्रता और असंतोष क्रांतियों के मुख्य कारण हैं, लाभ, शक्ति व सम्मान इच्छा भी अन्य महत्वपूर्ण कारण हैं।

क्रान्तियों के कारणों से सम्बंधित एक प्रश्न विचारधारा, विचारों और बुद्धिजीवियों क्रांति में भूमिका का है। इस बारे में दो मत उठी हो सकते कि विचारों और विचारधारा न क्रांतिकारियों को बड़ी प्रेरणा दी है। उदाहरण के लिए समुक्त राज्य अमरीका में जिन विचारों ने वहाँ के निवासियों को ब्रिटेन के विरुद्ध स्वतंत्रता का युद्ध करने की प्रेरणा दी उनमें से प्रमुख थे 'बिना प्रतिनिधित्व के कर लगाने का अधिकार नहीं' (No taxation without representation), सभी व्यक्तियों के प्राकृतिक व अनपहरणीय अधिकार—जीवन, स्वतंत्रता व सुख प्राप्त करने की सहमति पर आधारित शासन स्वतंत्रता, समता और भ्रातृत्व के विचारों ने फ्रांसीसी क्रांतिकारियों को प्रेरणा दी। इंग्लैंड में भी 'गौरवमय क्रांति' (Glorious Revolution) सत्ता के अधिकारों के लिए हुई। सोवियत संघ, चीन व अनेक साम्यवादी देशों में क्रांति के लिए सर्वप्रथम अधिक प्रेरणा समाजवाद और साम्यवाद की विचारधाराओं से प्राप्त हुई। तीसरे विश्व में राज्यों में स्वातंत्र्य आंदोलनों तथा क्रांतियों के पीछे उपनिवेशवाद का अंत, राष्ट्रीयता, स्वायत्त प्रजातन्त्र व समाजवाद आदि विचार अथवा राजनीतिक आदर्श रहे। यहाँ यह कहना ही काफी हो कि विचारों की उत्पत्ति विद्वानों के मन में होती है और उनके प्रसार में बुद्धिजीवियों (intellectuals) का विशेष योग्य रहना है। अधिकतर क्रांतियों में नेतृत्व ऐसे ही व्यक्तियों के हाथों में रहा।

जहाँ तक क्रांतियों को लाने वाली विधियाँ का सम्बंध है, उनमें हम इन्हें प्रमुख

सकते हैं—युद्ध, हिंसापूर्ण सघष, विरोधी प्रदर्शन, प्रेरणादायक नारे और नेताओं की भूमिका। संयुक्त राज्य अमरीका में क्रांति युद्ध के परिणामस्वरूप हुई, इंग्लैंड में भी एक प्रकार का गृह युद्ध हुआ, जिसके बाद संसद के समर्थकों की विजय हुई। चीन और वियतनाम में लम्बे समय तक सघष और युद्ध चले। फ्रांस में हिंसात्मक सघष हुआ। प्रायः सभी देशों में जहाँ वास्तविक क्रान्तियाँ हुईं क्रांतिकारी नारों, विरोधी प्रदर्शनों, हिंसक घटनाओं का क्रांति को लाने में कम या अधिक प्रयोग हुआ। भारत तथा अन्य कई देशों को दीघकालीन स्वातंत्र्य सघष के बाद स्वाधीनता प्राप्त हुई। उस हम क्रांति कह सकते हैं, जो सरकार विरोधी आन्दोलनों से आयी। सभी क्रांतियों के प्रमुख नेताओं ने सफल नेतृत्व, प्रभावी नारे और विचार दिये। लेनिन ने रूस में, माओ ने चीन में तथा हा ची मिन्ह ने वियतनाम में। शांतिपूर्ण और सांविधानिक तरीके से हुई समाजवादी क्रांति का अकेला उदाहरण चिली रहा।

क्रांतियों को रोकने के उपायों (preventives) पर भी, एरिस्टॉटल के विचार प्रमुख रूप से उल्लेखनीय हैं। उनके द्वारा सुझाये गये उपाय संक्षेप में इस प्रकार हैं

(1) अच्छे शासकों को कानून के पालन की भावना को बनाये रखने से, बढ़कर दूसरा उपाय नहीं है।

(2) शासकों को परिवर्तन के आरम्भ के विरुद्ध सचेत रहना चाहिए, परन्तु उन्हें जनता को धोखा देने वाले तरीकों पर निर्भर नहीं रहना चाहिए।

(3) सम्मान के मामले में महत्त्वाकांक्षियों और धन के मामले में जनसाधारण को, कभी भी हानि नहीं पहुँचानी चाहिए अथवा उनके प्रति ज्यादाती नहीं करनी चाहिए।

(4) यदि शासक बग की सरया बड़ी हो तो कई प्रजातान्त्रिक सस्थायें उपयोगी हैं, यथा पदों पर रहने की अवधि सीमित हो, जिससे कि समान योग्यता व श्रेणी के लोगों को उन पदों पर आने की सम्भावना रहे।

(5) संविधान का तभी तक परीक्षण होता है जब तक कि उनके नाश करने वालों को या तो दूर रखा जाय या इतना निकट कि उनके भय से शासक संविधान को अपने हाथों में रखें।

(6) प्रत्येक राज्य का प्रशासन इस प्रकार संचालित किया जाय कि अधिकारी बग अनुचित रूप से धन एकत्रित न कर सकें।

उपर्युक्त के अतिरिक्त चातस मैरियम के अनुसार, राज्यों का अस्तित्व बनाये रखने के लिए अग्रलिखित बातें भी उल्लेखनीय हैं (1) सत्ता की सामाजिक रचना का दृष्टिगत ज्ञान, (2) राजनीतिक इनामों व दण्डों का ठीक प्रकार से वितरण, (3) सत्ता के केन्द्रीकरण से बचना, (4) मध्यम मार्ग का अनुसरण करना, (5) नियोजन व नेतृत्व, और (6) याय तथा व्यवस्था के बीच संतुलन।¹

॥

4 क्रांतियों के मार्ग, कार्य और क्षमता

मार्ग (Cause)—क्रान्ति साधारणतया तैयारी की लम्बी प्रक्रिया और अंतिम चरण में विद्रोह का परिणाम होती है। ऐतिहासिक क्रांतियाँ तैयारी व संगठन के लम्बे काल के बाद हुईं। ऐसे काल में समुदाय मतभेदों के कारण कई समूहों या वर्गों में विभाजित हो जाता है। अर्थात् खण्डित हो जाता है और सम्भावित भावी व्यवस्था के बारे में नये-नये विचार जन्म लेते हैं। विभिन्न समूहों के बीच लम्बे काल तक सत्ता पर अधिभार पाने के लिए जोरदार सघष चलता है और अंतिम मजिल में कोई एक शक्तिशाली समूह दूरिद, सतार्थी हुई या युद्ध से दुखी जनता पर अपना प्रभाव डालने में सफल होता है, जिसकी सहायता स क्रांति होती है। चीन तथा अन्य

देशो में जहाँ समाजवादी क्रांतियाँ हुई हैं, जनता 'को बड़े लम्बे काल तक सघष करना पड़ा तथा युद्ध का भी सहारा लेना पड़ा।

क्रैन ब्रिंटन (Crane Brinton) ने 'Anatomy of Revolution' में इंग्लैण्ड, फ्रांस, संयुक्त राज्य अमरीका व रूस की क्रांति से पूर्व के शासनों का विशेष अध्ययन करने के बाद इन निष्कर्षों पर पहुँचा (1) ये समाज क्रांति से पूर्व आर्थिक दृष्टि से विकसित थे। ऐसा प्रतीत होता है कि क्रांतिकारी आन्दोलनों का जन्म निधन व दरिद्र लोगों में नहीं हुआ। (2) इन समाजों में निश्चित व कटु वर्ग संघर्षों का अस्तित्व था। (3) सरकारी तंत्र अकुशल था, जो परिवर्तनशील समय की मांगों की आवश्यकताओं के अनुसार अपने को न ढाल सका। (4) शासक वर्ग की एक बड़ी संख्या में शासकों के प्रति अविश्वास पैदा हो गया, अतः वे बुद्धिजीवियों, मानवतावादियों अर्थात् क्रांतिकारियों की ओर हो गये।

उसके अध्ययन के आधार पर क्रांतियों के माथ को संक्षेप में इस प्रकार रखा जा सकता है—उन घटनाओं का सम्बन्ध जो पहली तीन क्रांतियों से पूर्व घटी राज्य के वित्तीय प्रशासन से था, रूस में प्रशासन की विफलता का कारण मुख्यतः असफल युद्ध के भार थे। चारों ही क्रांति से पूर्व के समाजों में सरकारी तंत्र की अकुशलता व अपर्याप्तता क्रांति के प्रारम्भिक काल में प्रमुख रही। परन्तु प्रत्येक देश में घटी घटनाएँ एक दूसरे से भिन्न थीं। फिर भी जिस समूह का प्रारम्भिक मजिल में प्राधान्य रहा वह मध्यवर्गीय (moderate) था, परन्तु तीन में उहे शीघ्र ही कत्ल अथवा निष्कासन द्वारा पदा से हटा दिया गया। सत्ता दक्षिणपथ से वामपथ की ओर चली और अन्त में वामपंथियों के हाथों में आयी। इनमें से किसी भी क्रांति में सम्पत्ता का नाश नहीं हुआ। जब संतुलन की फिर से स्थापना हो गयी तो क्रांति का अन्त हो गया।

कार्य (Functions)—साधारणतया क्रांतियाँ का उद्देश्य प्रचलित स्थिति में तीव्र गति के साथ अप्रलखित में आधारभूत परिवर्तन लाना होता है (1) शासन पद्धति या अधिकारी वर्ग अर्थात् सांविधानिक परिवर्तन, (2) विदेशी प्रभुता से स्वतन्त्रता—राजनीतिक या आर्थिक या दोनों प्रकार की, (3) आर्थिक पद्धति, (4) सामाजिक संरचना, और (5) लाभ, पद व सम्मान आदि के लिए वैयक्तिक आकांक्षाओं की पूर्ति। क्रांति के परिणामस्वरूप प्राप्त सफलता पूर्ण अथवा आंशिक हो सकती है। उसी के अनुसार क्रान्ति के कार्यों का वर्णन किया जा सकता है। इंग्लैण्ड में क्रांतिकारियों ने स्वतन्त्रता और जनइच्छा के अनुसार शासन के लिए युद्ध किया, उन्हें सफलता मिली और क्रान्ति के कार्य पूर्ण हुए। इसी प्रकार का परिणाम संयुक्त राज्य अमरीका की क्रांति का था। फ्रांसीसी क्रान्ति के बाद प्रारम्भ में उसके कार्यों की पूर्ति हुई, परन्तु बाद में दशाएँ बदली और चाहे कार्य पूरे न हो सके। जर्मनी और इटली में नाजियों और फासीवादियों ने क्रांति के बाद उसके उद्देश्यों या कार्यों को कुछ समय तक पूरा किया। परन्तु बाद में स्थिति पूर्णतया बदल गयी।

क्षमता (Capacity)—यह कहा जा सकता है कि प्रत्येक क्रांति की क्षमता उसके लक्ष्य और सफलता की मात्रा पर निर्भर करती है। इन दो बातों के अतिरिक्त क्रान्ति की क्षमता अप्रलखित तीन बातों पर भी निर्भर करती है—(1) उन नेताओं के गुण और क्षमता पर जो क्रान्ति के बाद शासन की वागडोर सम्भालते हैं, (2) उन्हें जनता से किस मात्रा में समर्थन मिलना है, (3) आंतरिक साधन व दशाएँ, और (4) अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति। यदि नेताओं में आवश्यक गुण, योग्यता, चरित्र, प्रशासनिक कुशलता व लगन आदि हो और जनता इनका साथ द तथा दस के भीतर आवश्यक साधन व सहायक दशाएँ हों तो क्रान्ति की क्षमता बहुत अधिक हो सकती है। यदि अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति भी सहायक हो तो उसकी क्षमता अधिक से अधिक हो सकती है। परन्तु जिस सीमा तक इन आवश्यक दशाओं की कमी होगी, उन्ही सीमा तक क्रान्ति की क्षमता कम रह जायगी।

IX

मार्क्स और लेनिन के आवश्यक विचार (Marxist Leninist Framework)

1. मार्क्स व लेनिनवादी विश्लेषण अथवा वर्ग युद्ध का सिद्धांत

मार्क्स को वैज्ञानिक समाजवाद (scientific socialism) का संस्थापक माना जाता है। उसने अपने सिद्धांतों का प्रतिपादन अपने सहयोगी ऐंगिल्स के साथ 'साम्यवादी घोषणापत्र' (Communist Manifesto) में किया। उसका प्रथम वाक्य है 'अब तक के सभी समाजों का इतिहास वर्ग संघर्षों का इतिहास है।' प्राचीन काल में स्वतंत्र न्यक्तियों और दासों, मध्य युग में धनिकों और निधनों (patrician and plebian), भूस्वामियों और दास किसानों (serfs) अर्थात् सत्ताने वालों और सताये जाने वालों के बीच संघर्ष चलते रहे और वर्तमान काल में पूँजीपति व श्रमिक के बीच संघर्ष चल रहा है। मार्क्सवाद के आधारभूत सिद्धांतों का यहाँ पर केवल संक्षेप करना ही काफी होगा जो निम्नलिखित हैं

- (1) द्वैतात्मक भौतिकवाद,
- (2) इतिहास का भौतिकवादी निवचन,
- (3) अतिरिक्त मूल्य (surplus value) का सिद्धान्त,
- (4) वर्ग युद्ध का सिद्धांत,
- (5) पूँजी के एकाग्रिकरण का नियम,
- (6) संवहारा वर्ग (proletariat) की अधिनायकता, और
- (7) राज्य का मुकना (withering away of the state)।

मार्क्स ने यह सिद्ध करने का प्रयत्न किया है कि वर्तमान युग में पूँजीपतियों और श्रमिकों के बीच संघर्ष (struggle between the bourgeois and the proletariat) में अन्तिम विजय संवहारा वर्ग की होगी। राजनीतिक सत्ता पर संवहारा वर्ग की अधिनायकता स्थापित हो जाने के बाद राज्य श्रमिक रूप से मुक्त जायेगा अर्थात् जैसे जैसे साम्यवाद की स्थापना में प्रगति होगी। जैसे-जैसे राज्य के कार्य कम होते चले जायेंगे। संवहारा वर्ग की विजय अधिकांश देशों में ब्राह्मण द्वारा होगी, किन्तु कुछ देशों में यह महान् परिवर्तन शांतिपूर्ण तरीके से भी आ सकता है। उसने विश्व के श्रमिकों से आह्वान किया कि वे संगठित हों और दासता की जड़ों को तोड़ दें।

लेनिन ने मार्क्सवाद को रूस में व्यावहारिक रूप प्रदान किया और उसमें आवश्यक संशोधन किये। लेनिन ने ब्राह्मण सत्ता में श्रमिकों और किसानों के साम्यवादी दल की भूमिका को अत्यधिक महत्त्व प्रदान किया और उसे उसके द्वारा रूस में ब्राह्मण सत्ता में सफलता भी मिली। लेनिन ने यह भी कहा कि साम्राज्यवाद पूँजीवाद की अन्तिम मजल है (Imperialism is the last stage of capitalism)। उसने यह भी कहा कि पूँजीवाद की जड़ों की सबसे कमजोर बन्दी पर दार बर देना चाहिए, सम्पूर्ण विश्व में एक साथ ब्राह्मण के लिए प्रतीक्षा करना उचित नहीं। उसी विचार को उसने जारवासीन रूप में व्यावहारिक रूप प्रदान किया और उसे सफलता मिली। लेनिन और उसने उत्तराधिकारी स्टालिन का यह मन था कि पहले एक देश में ही समाजवाद की स्थापना (socialism in one country) की जाय और उन्हीं ऐसा ही कर दिया जाय।

साम्यवाद के सिद्धान्त के अनुसार उदारवादी प्रजातन्त्रों (liberal democracies) में सभी न्यक्तियों को राजनीतिक प्रतियोगिता में सच्चे अर्थ में भाग लेने का अवसर नहीं मिलता। इस सिद्धान्त के अनुमोदन साक्ष्य स्थापना में विश्वास नहीं करो। मनुष्य के अधिकारों, राज्य की पात्रुता पद्धति आदि के बारे में जब विचार पारंपरिक प्रजातन्त्रों विचारों से भिन्न है। वर्ग-युद्ध के सिद्धान्त

ने राजनीति को वस्तुतः एक नया उपागम दिया। इसका मुख्य सम्बन्ध वर्गों के बीच संघर्ष से है न कि मताधिकार, चुनाव, राजनीतिव्यंजन, समूह और सरकार से। मार्क्सवादियों ने मतानुसार तो 1914-18 का महायुद्ध भी प्रतिस्पर्धी साम्राज्यवादियों के बीच युद्ध था, जिसमें कड़ा परिश्रम करने वाली सामान्य जनता की विशेष दिलचस्पी न थी। वास्तव में वर्ग युद्ध का सिद्धान्त राजनीतिव्यंजन से आर्थिक और सामाजिक ग्रन्थिव्यंजन है, क्योंकि यह आर्थिक रचना को समाज का आधार मानता है। इस सिद्धान्त की कई आधारों पर आलोचना की गयी है

(1) यह भौतिकवादी है।

(2) इसके अनुसार मानव समाज के इतिहास को केवल एक ही कारक—आर्थिक सम्बन्धों के शब्दों में निबचन किया गया है।

(3) यह मानता है कि अन्त में वर्ग विहीन समाज (classless society) की स्थापना हो जायेगी और वर्ग-युद्ध का अन्त हो जायेगा। यह विचार सिद्धान्त के आधारभूत विचार का विरोधी है।

(4) कुछ आलोचकों के अनुसार मजदूर वर्ग की बिगड़ती हुई दशा के बारे में मानस ने जो भविष्यवाणी की थी, वह सत्य सिद्ध नहीं हुई है। सभी प्रकार की आलोचनाओं के बावजूद यह स्वीकार करना उचित होगा कि आज विश्व के लगभग आधे भाग में साम्यवाद के अनुयायी व समर्थक रहते हैं और समाजवाद व साम्यवाद की दिशा में ही अधिकतर राज्य आगे बढ़ रहे हैं। साथ ही यह भी मानना पड़ेगा कि मानव इतिहास व राजनीति के निबचन में आर्थिक तत्त्व का बहुत महत्त्व है।

2 अधिकारों के बारे में मानसवाद की दृष्टिकोण

अधिकार (right) किसी भी व्यक्ति का समाज द्वारा मान्य न्यायोचित दावा (reasonable claim) है। लास्की (H J Laski) ने अनुसार, 'अधिकार सामाजिक जीवन की वे दशाएँ हैं, जिनके बिना कोई मनुष्य अपना पूरा विकास नहीं कर सकता।' एन० वाइल्डे कहता है 'साधारण प्रयोग में अधिकार कुछ कार्य करने की स्वतन्त्रता के लिए न्यायोचित दावा है कोई अधिकार किसी कार्य को करने अथवा हस्तक्षेप की रोकने की यथायथ शक्ति नहीं है। वरन् यह तो हस्तक्षेप को रोकने अथवा ऐसी शक्ति के प्रयोग में सहायता पाने का दावा है। अतः अधिकारों का प्रथम (महत्त्व) सामाजिक सम्बन्धों के क्षेत्र के भीतर है।¹ नागरिक अधिकार व्यक्तियों के लिए संविधान अथवा कानून द्वारा पारिभाषित और रक्षित स्वतन्त्रता का क्षेत्र है।

अधिकार प्राकृतिक कानून अथवा राज्य के कानून—प्रथाओं और संविधियों (customs and statutes)—पर आधारित हो सकते हैं। प्राकृतिक कानून एक प्रकार के अलिखित किन्तु सर्वव्यापी युक्तियुक्तता (universal reason) पर आधारित नियम होते हैं। ऐसे अधिकारों का श्रेष्ठ वर्णन संयुक्त राज्य अमेरिका की स्वतन्त्रता की घोषणा (Declaration of Independence) में मिलता है, जिसमें कहा गया है 'हम इन सच्चाइयों को स्वतः स्पष्ट (अर्थात् सिद्ध) मानते हैं कि सभी मनुष्य सम हैं, उन्हें उनके सृष्टिकर्ता ने कुछ अनपहरणीय अधिकारों के साथ पैदा किया है, इनमें जीवन, स्वतन्त्रता और सुख पाने के लिए प्रयास करना सम्मिलित है। इन्हीं अधिकारों के समर्थन में प्राकृतिक अधिकारों के सिद्धान्त (theory of natural rights) का प्रतिपादन हुआ।

परन्तु आजकल इस सिद्धान्त को युक्तियुक्त नहीं माना जाता। अधिकारों के सम्बन्ध अर्थ सिद्धान्त में हैं

(1) कानूनी अधिकारों का सिद्धान्त, जिसके अनुसार अधिकारों की रचना राज्य

¹ N Wilde *Ethical Basis of the State* pp 115-17

द्वारा होती है।

(2) सामाजिक कल्याण का सिद्धान्त (Social Welfare Theory) के अनुसार अधिकारों की रचना मनुष्यों के कल्याण हेतु समाज द्वारा होती है।

(3) ऐतिहासिक सिद्धान्त के अनुसार अधिकार ऐतिहासिक विकास का परिणाम है।

(4) आदर्शवादी सिद्धान्त (Idealistic Theory) के अनुसार मनुष्य को अपने व्यक्तित्व के विकास हेतु कुछ अंगुल बाह्य दशाओं की आवश्यकता है, जिनकी रचना राज्य ही कर सकता है। इनमें से प्रत्येक सिद्धान्त में सत्य का कुछ अंश है, किन्तु कमी भी है, जिसका हम यहाँ विवेचन करना आवश्यक नहीं समझते।

उपर्युक्त सिद्धान्तों के अतिरिक्त अधिकारों के बारे में मार्क्स द्वारा प्रतिपादित दृष्टिकोण अथवा मार्क्सवादी सिद्धान्त भी है, जिसका वर्तमान समय में बहुत अधिक महत्त्व है, क्योंकि अनेक राज्यों के संविधान मार्क्सवादी सिद्धान्तों के आधार पर बने हैं। इन राज्यों में सर्वप्रथम सोवियत संघ है, जिसका अनुकरण सभी साम्यवादी राज्यों—चीन, पूर्वी जर्मनी, पोलैण्ड, रूमानिया, यूगोस्लाविया, वियतनाम आदि में किया है। साथ ही 'य' प्रजातन्त्री राज्यों के संविधानों में मार्क्सवादी विचारधारा का ध्यान में रखते हुए आर्थिक अधिकारों का समावेश किया गया है तथा कुछ राज्यों के संविधानों में इन बातों को राज्य की नीति के निदेशक सिद्धान्तों में उचित स्थान दिया गया है।

मार्क्सवादियों ने अधिकारों का स्पष्टीकरण आर्थिक पद्धति के शब्दों में किया है। मार्क्स ने 'राजनीतिक अर्थव्यवस्था की आलोचना' (Critique of Political Economy) की प्रस्तावना में कहा है 'कानूनी सम्बन्धों तथा राज्य के रूपों को न तो अपने आप में समझा जा सकता है और न मानव मन की सामान्य उत्पत्ति के द्वारा समझाया जा सकता है, बल्कि उनकी जड़ें तो जीवन की भौतिक दशाओं में गड़ी हैं।' पूँजीवादी पद्धति का उत्पादन के साधनों के व्यक्तिगत (निजी) स्वामित्व पर आधारित है, कुछ ही व्यक्तियों को अधिकार प्राप्त हैं अर्थात् जिनके हाथों उत्पादन की शक्तियाँ हैं। सम्पत्ति के स्वामी ही अधिकारों और विशेषाधिकारों (privileges) को प्राप्त करते हैं, सम्पत्तिहीन बहुसंख्या के कोई अधिकार नहीं हो सकते। समाज की आर्थिक संरचना (economic structure), जो उसका सभी सम्बन्धों का प्रतिनिधित्व करती है, उस वास्तविक आधार को प्रदान करती है, जिस पर ऊपर की कानूनी और राजनीतिक संरचना (legal and political super structure) गड़ी होती है। इस दृष्टिकोण से देखने पर यह कहा जा सकता है कि किसी भी समय अंतिम विश्लेषण में, नागरिकों के अधिकार प्रचलित कानूनी पद्धति से निर्धारित होते हैं, और कानूनी पद्धति स्वयं में उस समय की अर्थव्यवस्था पर आधारित होती है। दूसरे शब्दों में, राज्य के कानून आर्थिक शक्ति रखने वाला के पक्ष में होते हैं। साम्यवादी समाज में कानून सामंतों के पक्ष में थे और आजकल पूँजीवादी देशों में पूँजीपति वर्ग के हितों का साधन बन हैं। अतः सास्की कहता है कि 'जिस प्रकार से किसी समय में स्थान पर आर्थिक शक्ति वितरित होती है, वह कानूनी व्यवस्था को ढालता है अर्थात् उस समय और स्थान (देश) के कानूनों को उनका रूप प्रदान करता है।'।

जैसा कि पहले बताया जा चुका है अनेक साम्यवादी राज्यों के संविधानों में मार्क्सवादी दृष्टिकोण के आधार पर अधिकारों का समावेश किया गया है। इन अधिकारों में व्यक्ति की राजनीतिक स्वतंत्रताया (political freedoms) की अगला उसके आर्थिक अधिकारों (economic rights) पर नहीं अधिकार बल दिया गया है, यथा नाम पान का अधिकार, प्राराम व सार्वी समय पाने का अधिकार, बीमारी, बुढ़ापा व बेकारी की अवस्था में राजकीय सहायता पाने का अधिकार आदि। ये अधिकार राज्य की अर्थव्यवस्था में आवश्यक परिवर्तन करने में निश्चित

बनाये गये हैं अर्थात् जनसाधारण इन अधिकारों का यथायथ उपयोग करते हैं। नागरिकाओं को 'याचिका' बाधवाही हेतु आवश्यक कानूनी सहायता प्राप्त निशुल्क प्राप्त होती है। इन देशों के सविधानों में परिगणित अधिकारों के साथ वस्तुओं पर विशेष बल दिया गया है। राज्य के कानूनों का पालन अनिवार्य सैनिक तथा सावजनिक सम्पत्ति की रक्षा करना नागरिकों के महत्वपूर्ण कर्तव्य है।

परन्तु उपर्युक्त अधिकार योजना में कई दोष भी हैं, जिन्हें संशोधन में इस प्रकार रखा जा सकता है

(1) साम्यवादी राज्यों के सविधानों में परिगणित अधिकार किसी भी रूप में नागरिकों के मूल अधिकार (fundamental rights) नहीं हैं, क्योंकि उन्हें 'याचालया' द्वारा नहीं मनवाया जा सकता। राज्य की सर्वोच्च विधायिका सभी प्रकार के कानून बना सकती है और 'याचालय' किसी कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकते।

(2) नागरिकों के राज्य के विरुद्ध कोई अधिकार नहीं है, क्योंकि उनकी आधारभूत विचारधारा यह है कि 'राज्य और उसके कानून सर्वसाधारण के लिए हैं। अतः व्यक्तियों को राज्य के विरुद्ध स्वतन्त्रताओं की आवश्यकता भी नहीं है।

(3) इन राज्यों में राजनीतिक अधिकारों (और स्वतन्त्रताओं) को गौण स्थान दिया गया है। चूँकि इन राज्यों में एक ही दल—साम्यवादी दल—का शासन है, अतः दल व शासन के विरोधियों का यथायथ कानून विसर्ग भी प्रकार का रक्षण प्रदान नहीं करते।

(4) इन राज्यों के सविधानों में सम्पत्ति के अधिकार (rights to property) को नगण्य स्थान प्रदान किया गया है, और ऐसा बहुत सीमा तक उचित ही है। नागरिकों को अति सीमित रूप में वैयक्तिक सम्पत्ति (personal property)—घरने साधारण से मकान, फर्निचर, दैनिक जीवन के लिए आवश्यक उपयोग की वस्तुओं—का अधिकार है।

वास्तव में अधिकारों के बारे में मानसवादी दृष्टिकोण का आधार कानून के बारे में माक्स की धारणा (concept of law) है। किसी राज्य के कानून मात्र व्यवहार के उन नियमों के समूह हैं जिन्हें या तो राज्य कानून के रूप में विहित करता है या अन्य नियम जिन पर राज्य अपनी स्वीकृति प्रदान करता है। इस प्रकार कानूनों का कोई दार्शनिक या नैतिक आधार नहीं है। माक्स ने अपने लेखों में इस बात पर बल दिया कि कानून के किसी समूह (a set of laws) की उत्पत्ति विकास और मार (essence) को उस समाज के आर्थिक और राजनीतिक जीवन से पृथक् रूप में नहीं समझा जा सकता। उसे तो केवल आर्थिक और अन्य सामाजिक दशाओं की उपज के रूप में ही समझा जा सकता है। कानून से समाज की रचना नहीं होती बल्कि राज्य कानूनों को बनाता है। सम्पत्ति सम्बन्धों (property relations) का अस्तित्व इसलिए नहीं होता कि वहाँ सम्पत्ति की परिभाषा करने वाले नियम हैं, बल्कि ये नियम तो अपनी ऐतिहासिक उत्पत्ति और विकास आर्थिक पद्धति से उत्पन्न सम्बन्धों का प्रतिबिम्ब हैं। कानून किसी भी समाज की सामाजिक-आर्थिक पद्धति से ऊपर नहीं उठ सकते। अस्तु, 'यथ' का विचार युग युग में परिवर्तित होता रहा है और प्रत्येक युग में ही देश देश में भिन्न रहा है, क्योंकि यह सामाजिक-आर्थिक संरचना पर आधारित रहा है।

X

संविधान से बाहर की संस्थाएँ (Political Institutions of Extra Constitutional Nature)

संविधान तो शासन-पद्धति अथवा शासन की विभिन्न संस्थाओं का आधार होता है। किन्तु किसी भी राज्य की शासन-पद्धति और राजनीति के अध्ययन में संविधान तथा उसकी संस्थाओं का अतिरिक्त अर्थ कई संस्थाओं का महत्वपूर्ण भाग व भूमिका होता है। उन संस्थाओं में हम अब लिखित को महत्वपूर्ण समझते हैं (1) अभिसमय (conventions), (2) विशिष्ट वर्ग (the elite or elite structures), (3) अधिकारी वर्ग (bureaucracy), (4) जनमत, (5) राजनीतिक संचार (6) राजनीतिक दल, और (7) हित समूह।

1 अभिसमय (Conventions)

यह सर्वविदित तथ्य है कि यूनाइटेड किंगडम का संविधान मुख्यतः अनलिखित है। इसी कारण उसके संविधान की बनाने वाले तत्त्वों में अभिसमय (conventions) का विश्व के अन्य सभी संविधानों की तुलना में सबसे अधिक महत्वपूर्ण स्थान है। अभिसमयों के साथ राजनीतिक चलन (usages) तथा प्रथाओं (customs) को भी गिना जा सकता है। परन्तु हम यहाँ पर अभिसमयों के बारे में ही विवेचन करेंगे।

ब्रिटेन के संविधान में विभिन्न प्रकार की राजनीतिक प्रथाओं, चलनों, अभिसमयों आदि की संख्या अन्य राज्यों की तुलना में बहुत बड़ी है और उनका वहाँ की शासन पद्धति में महत्व भी बहुत अधिक है। पार्लियामेंट की प्रक्रिया के सम्बन्ध में कोई कानून नहीं है, उसकी प्रक्रिया का मुख्य आधार प्रथाएँ हैं। ऐसी अनेक प्रथाओं और चलन (usages) के अतिरिक्त ब्रिटिश संविधान में अनेक अभिसमय (conventions) हैं। ये सभी संविधान में जीवन और गति का संचार करते हैं। आग और जिक के शब्दों में, ये कानून की सूखी हड्डियों पर मांस लगाते हैं और कानूनी संविधान को चालू रखते हैं तथा उसे बदलती हुई आवश्यकताओं व राजनीतिक विचारों के अनुसार संशोधित करते रहते हैं। उन्हीं लेखकों के अनुसार, अभिसमय उन समझौतों, आदतों या प्रथाओं से मिलकर बने हैं, जो राजनीतिक नैतिकता के नियम मात्र होने पर भी सबसे महत्वपूर्ण सांविधानिक सत्ताओं में दिन प्रतिदिन के यथाथ सम्बन्धों और गतिविधियों को अधिकांशतः विनियमित करते हैं। फाइनर के शब्दों में, 'अभिसमय राजनीतिक व्यवहार के नियम हैं जिन्हें संविधान, 'याधिक निष्ठा अथवा ससदीय प्रथाओं द्वारा स्थापित नहीं किया गया है परन्तु जिनकी रचना इनसे बाहर हुई है और जो ऐसे उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए बने हैं, जिनकी संविधियों आदि में समाविष्ट नहीं किया गया है, अतः वे इनकी पूरक हैं।'

डायसी के अनुसार सभी सांविधानिक प्रथाओं की एक सामान्य विशेषता यह है कि ये उन विधियों को निर्धारित करने के नियम हैं जिसके अनुसार राजा की विवेकीय शक्तियाँ (discretionary powers) का प्रयोग किया जाना चाहिए। राजा की ऐसी शक्तियाँ बहुत ही कम रह गयी हैं फिर भी वे शेष हैं, जैसे पार्लियामेंट का सत्र बुलाना, कॉमन सभा को विघटित करना, युद्ध की घोषणा करना, इत्यादि। वास्तव में सांविधानिक प्रथाएँ वे साधन हैं जिनके द्वारा राजा के विशेषाधिकारों का प्रयोग जनता की इच्छानुसार किया जाता है। जनता की इच्छा को उसके प्रतिनिधि पार्लियामेंट में व्यक्त करते हैं। जैनिस् के अनुसार, सांविधानिक प्रथाओं की दो विशेषताएँ हैं—पहली, वे प्रथाएँ उस ढंग को निर्धारित करती हैं जिसके द्वारा संविधान की व्यवहार में कार्यान्वित किया

जाता है। दूसरी, इन प्रथाओं के द्वारा संविधान को बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं और नये विचारों के अनुसार ढाला जाता है। जहाँ तक दूसरी विशेषता का सम्बन्ध है, आंग और जिक के शब्दों में इसका ऊपर उल्लेख किया जा चुका है। प्रथम विशेषता के विषय में जॉन्स लिखता है कि 'संविधान स्वतः काय नहीं करता, इसे मनुष्य संचालित करते हैं। यह राष्ट्रीय सहयोग का एक यन्त्र है और संविधानिक अभिसमय इस प्रकार के सहयोग के लिए परिष्कृत नियम हैं' (The constitutional conventions are the rules elaborated for effecting the cooperations)। इस प्रकार के सहयोग का उत्तम उदाहरण संसद और विरोधी पक्ष द्वारा सहयोगपूर्वक कार्य करना है।

सांविधानिक कानूनों और अभिसमयों में अन्तर—दोनों का प्रायः समान रूप से पालन किया जाता है और ब्रिटेन की शासन पद्धति दोनों पर ही समान रूप से आधारित है। परन्तु दोनों के बीच महत्वपूर्ण अन्तर है, जिसे विशेषज्ञों ने तीन प्रकार से व्यक्त किया है। प्रथम, सांविधानिक प्रथा की अपेक्षा सांविधानिक विधि को अधिक पवित्र समझा जाता है और उसका पालन भी अपेक्षाकृत उच्चतम बलव्यक्ति की भावना से किया जाना है। इस कथन में सत्य का बड़ा अंश है किन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि कानून अभिसमयों से अधिक महत्वपूर्ण है। अनेक प्रथाओं का महत्व कानूनों से कम नहीं है। उदाहरण के लिए, यह सोचना भी कठिन है कि कोई मन्त्रिमण्डल कॉमन सभा का विश्वास खोने पर भी त्याग पत्र न दे अथवा दोनों सदनों द्वारा पास किये गये विधेयक पर नाज की अनुमति न मिले। दूसरे, सांविधानिक कानूनों को न्यायालय भी मानते हैं और उन्हें लागू भी करते हैं, किन्तु प्रथाओं का न्यायालयों की दृष्टि में कोई महत्वपूर्ण स्थान नहीं है। तीसरे, सांविधानिक कानूनों का स्पष्ट रूप से निर्माण किया गया है। दूसरे शब्दों में, उनमें से अधिकांश को पार्लियामेंट ने बनाया है अथवा वे 'यायिक नियमों तथा पवित्र समझौतों पर आधारित हैं। इनके विपरीत प्रथाओं का जन्म व्यवहार से हुआ है। यह सब कुछ होते हुए भी कुछ लेकर। वे मतानुसार कानून और प्रथा के बीच अन्तर का आधारभूत महत्व नहीं है।

अभिसमयों का पालन क्यों होता है? यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न है जिसका विभिन्न प्रकार से उत्तर दिया गया है। यह तो पहले ही बताया जा चुका है कि इनके पीछे कोई कानूनी शक्ति नहीं है, परन्तु इनके पीछे कोई ऐसी शक्ति अथवा अनुशास्ति (sanction) अवश्य है जो इन्हें मनवाती है। डायसी के मतानुसार, अभिसमयों का कानून के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध है, अतएव यदि किसी अभिसमय का पालन नहीं होता तो साथ ही किसी कानून का भी उल्लंघन होता है अथवा सम्बन्धित कानून का उद्देश्य पूरा नहीं होता। उदाहरण के लिए, यह प्रथा है कि पार्लियामेंट का प्रतिवर्ष कम से कम एक सत्र होगा। यदि किसी वर्ष पार्लियामेंट का सत्र न हो तो वार्षिक सैन्य कानून (Army Act) समाप्त हो जायेगा, क्योंकि उस प्रतिवर्ष पास करना पड़ता है। इसका बिना दश की सशस्त्र सेनाएँ अवैध हो जायेंगी और सरकार का उन पर कोई कानूनी अधिकार न रहेगा। ऐसे ही किसी वर्ष पार्लियामेंट का सत्र न होने पर वित्त कानून और विनियोग कानून (Finance and Appropriation Acts) भी समाप्त हो जायेंगे, क्योंकि उनकी अवधि भी एक वर्ष होती है। इन कानूनों के बिना सरकार न कर वसूल कर सकेगी और न प्रशासन पर व्यय हो। डायसी के इस मत में सत्य का अंश है, किन्तु उसका उत्तर पूर्णतया सतोषजनक नहीं है। यथायथ, ऐसे अनेक अभिसमय हैं जिनके पालन न करने से कानूनों पर प्रभाव नहीं पड़ता।

लॉवेल (Lowell) के मतानुसार यह आवश्यक नहीं कि पार्लियामेंट का वर्ष में सत्र न होने के कारण डायसी द्वारा बताये गये परिणाम अवश्य ही निकलें। पार्लियामेंट सर्वोच्च है और यदि वह चाहे तो सैनिक कानून, वित्त कानून व विनियोग कानून की अवधि बढ़ा सकती है। उसका यह मत है कि अभिसमयों का पालन इस कारण से होता है कि उनके पीछे परम्परा और जनमत की शक्ति है। वे इस प्रकार के सम्मान सहित अथवा खेल के नियम हैं, जिनका पालन

होना ही चाहिए।¹ ग्रॉग और जिक का मत भी यही है। वे कहते हैं कि राष्ट्र आशा रखता है और उसे यह आशा रखने का अधिकार है कि पार्लियामेण्ट प्रति वष भ्रातृ हो और यदि दूसरा उदाहरण लिया जाय तो जिस मंत्रिमण्डल का कॉमन सभा में बहुमत न रहे वह त्याग पत्र दे दे या देश से अपील करे। यह सच है कि यदि सुस्थापित और प्रतिष्ठित अभिसमयों का उल्लंघन हो तो देश में विरोध का तूफान उठ खड़ा होगा। अतएव सरकार और विरोधी दल दोनों ही इस बात के लिए उत्सुक रहते हैं कि वे अभिसमयों का पालन करें जिससे उन्हें निर्वाचन के समय शम न उठानी पड़े। इस दृष्टि से साविधानिक प्रथाओं की रक्षा जनता द्वारा होती है।

अभिसमयों के पालन के लिए एक और कारण भी उत्तरदायी है, वह है 'उनकी उपयोगिता'। व्यावहारिक दृष्टि से अनेक अभिसमय अत्यन्त उपयोगी हैं। यदि उनका उल्लंघन किया जाय तो ससदात्मक शासन का ही अन्त हो जायेगा। यदि कोई दुराग्रही राजा मंत्रिमण्डल के परामर्श को अस्वीकार कर दे तो इसका परिणाम यह होगा कि मंत्रिमण्डल त्याग पत्र दे देगा। ऐसा करने पर यदि राजा विरोधी दल के नेता को मंत्रिमण्डल बनाने के लिए आमन्त्रित करे तो ऐसा मंत्रिमण्डल चल न सकगा। राजा के लिए दूसरा विकल्प यह हो सकता है कि वह कामन सभा को विघटित कर दे और नये चुनाव कराये। चुनाव इस आधार पर लड़ा जायेगा कि राजा ने अपनी शक्तियाँ का दुरुपयोग किया है। अतएव निर्वाचक-मण्डल उसके काय का समर्थन नहीं करेगा और राजा के समक्ष विपक्ष स्थिति उत्पन्न हो जायेगी। ऐसे राजा को दलगत राजनीति से ऊपर और निष्पक्ष न समझा जायेगा। उसके काय का परिणाम राजतन्त्र का अन्त हो सकता है। इसी प्रकार का कोई भी मंत्रिमण्डल कॉमन सभा के बहुमत के समर्थन को खोकर सत्ताह्व नहीं रह सकता। पार्लियामेण्ट चाहे तो अभिसमयों को समाप्त कर सकती है, किन्तु वह भी उनकी उपयोगिता को ध्यान में रखते हुए ऐसा काय न करेगी। इसलिए अन्तिम विश्लेषण में यह पता लगता है कि साविधानिक अभिसमयों की वैधता राजनीतिक वास्तविकताओं द्वारा निर्धारित होती है। इस बात का प्रमाण यह है कि यदि किसी महत्त्वपूर्ण अभिसमय का उल्लंघन होता है तो पार्लियामेण्ट उसे कानूनी रूप दे देती है। बहुत समय से यह एक परम्परागत अभिसमय था कि लाड सभा कॉमन सभा द्वारा पास किये गये किसी वित्तीय विधेयक को अस्वीकार न करे, परन्तु 1909 में लाड सभा ने लायड जाज के बजट को अस्वीकार करके इस अभिसमय को भंग किया, फलतः 1911 का पार्लियामेण्ट एक्ट बना, जिसके द्वारा लाड सभा की शक्तियाँ अत्यधिक सीमित कर दी गयीं।

। अभिसमयों के प्रकार—ब्रिटेन के संविधान में अभिसमयों की संख्या बहुत बड़ी है। ग्रीन्ज ने उन्हें तीन प्रकार की बताया है—पहला, पार्लियामेण्ट की सर्वोच्चता के सिद्धांत के प्रकाश में बहुत से अभिसमय साधारण मांग दर्शन अथवा सुविधा के नियम हैं जो पार्लियामेण्ट और वाय-पालिका के बीच सामंजस्य उत्पन्न करते हैं। उदाहरण के लिए, कैबिनेट अपनी नीति और शासन कार्यों के लिए पार्लियामेण्ट के लिए उत्तरदायी है, जिस दल का कॉमन सभा में बहुमत होता है, उसी के नेता पदार्ह होते हैं। इन अभिसमयों का पालन इस कारण से होता है कि उनके उल्लंघन से शासन-संचालन में बड़ी असुविधा होगी। दूसरे, कुछ अभिसमय ऐसे हैं जिनका उद्देश्य एक ओर सरकार और पार्लियामेण्टरी कार्यवाही तथा दूसरी ओर सरकार, जनमत अथवा निर्वाचक मण्डल के नियम के बीच सामंजस्य स्थापित करना है। इस प्रकार के अभिसमयों के दो उदाहरण ये हैं—(1) कोई भी सरकार ऐसा कानून, जिसके बारे में गहरा प्रवाद (keen controversy) हो तब तक नहीं बनायेगी जब तक कि सत्ताह्व दल उसके पक्ष में निर्वाचक मण्डल का स्पष्ट आदेश (mandate) न प्राप्त कर ले। (2) यदि कोई मंत्रिमण्डल कॉमन सभा को विघटित कराव नया

¹ In the main the conventions are observed because they are a code of honour. They are as it were the rules of the game —A. Lowell *The Government of England* p. 12

निर्वाचन कराता है, किन्तु निर्वाचक मण्डल उस मंत्रिमण्डल का समर्थन नहीं करता तो ऐसे मंत्रिमण्डल को दूसरी बार पार्लियामेंट को विघटित कराने का अधिकार नहीं है। तीसरी श्रेणी में साधारण प्रकार के ऐसे समझौते (understandings) हैं जिनका उद्देश्य किसी सस्था विशेष की भाव प्रणाली को अधिक सुगम बनाना है। इस प्रकार के अभिसमयों के ये उदाहरण हैं—(1) जब लाड सभा अपीलिय 'यायालय के रूप में बैठता है तो कानूनी लाडों के अतिरिक्त कोई अन्य लाड उसकी कायवाही में भाग नहीं लेता। (2) कॉमन सभा में विरोधी दल को यह आश्वासन है कि उसे अपने मत की अभिव्यक्ति का पर्याप्त अवसर मिलेगा। एक अन्य आधार पर अभिसमयों को चार समूहों में रखा जा सकता है

(क) राजा से सम्बन्ध रखने वाले—इस समूह में प्रमुख ये हैं—(1) राजा की प्रतिवच पार्लियामेंट को आहूत (summon) करना आवश्यक है। (2) पार्लियामेंट के दोनों सदनों द्वारा पास किये गये विधेयकों पर हर राजा की अनुमति (assent) देनी होती है। (3) मंत्रिमण्डल का निर्माण करने के लिए राजा कॉमन सभा में बहुसंख्यक दल के नेता को आमन्त्रित करता है। (4) पार्लियामेंट (व्यवहार में कॉमन सभा) के प्रति उत्तरदायी किसी मंत्री के परामश पर ही राजा कोई कार्य करता है, अथवा नहीं। (5) प्रधानमन्त्री के परामश पर ही राजा कॉमन सभा का विघटन करता है।

(ख) कैबिनेट पद्धति से सम्बन्ध रखने वाले—(1) कैबिनेट सामूहिक रूप से पार्लियामेंट (व्यवहार में कॉमन सभा) के प्रति उत्तरदायी है। (2) कॉमन सभा का समर्थन अथवा बहुमत का विश्वास खोने पर मंत्रिमण्डल को त्याग पत्र देना होता है, वह चाहे तो राजा को कॉमन सभा को विघटित करने का परामश दे सकता है।

(ग) पार्लियामेंट से सम्बन्ध रखने वाले—(1) कॉमन सभा का अध्यक्ष निदलीय होता है अर्थात् दलबन्दी से अलग रहता है। (2) कॉमन सभा किसी वित्तीय विधेयक पर तभी विचार करती है जबकि उसे राजा (अर्थात् कैबिनेट) की सिफारिश पर पेश किया जाये। (3) कॉमन सभा अनुदान की मांग (demand for grant) में कमी कर सकती है और उसे अस्वीकार कर सकती है, किन्तु उसमें वृद्धि नहीं कर सकती। (4) कानूनी लाडों के अतिरिक्त अन्य लाड उच्च सदन की 'यायिक कायवाही में भाग नहीं लेते। (5) यदि कॉमन सभा में किसी विधेयक या प्रस्ताव पर बराबर मत आये तो अध्यक्ष अपना निर्णायक मत (casting vote) वर्तमान स्थिति को बनाये रखने (status quo) के पक्ष में देता है।

राष्ट्रमण्डल के सम्बन्ध में अभिसमय—(1) किसी भी उपनिवेश पद प्राप्त अथवा स्वतन्त्र डोमिनियन के शासन सम्बन्धी मामला में राजा ब्रिटेन के मंत्रिमण्डल के परामश के स्थान पर उसी डोमिनियन के मंत्रिमण्डल की मंत्रणा के अनुसार कार्य करता है। (2) पार्लियामेंट किसी डोमिनियन की राय के बिना उसके सम्बन्ध में कोई कानून नहीं बना सकती।

ग्रेट ब्रिटेन की भांति अन्य राज्यों में भी अभिसमयों का विकास हुआ है। संयुक्त राज्य अमरीका का तो संविधान अधिकांशतः लिखित है, फिर भी वहाँ धनेक अभिसमयों का विकास हुआ है। वास्तव में, संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान के विकास में संविधियाँ (statutes), 'यायिक निर्णयों (judicial decisions) आदि के साथ मिलकर अभिसमयों में संविधान के विकास में महत्वपूर्ण योग दिया है। इस सम्बन्ध में मुनरो ने लिखा है 'व्यक्ति के लिए जैम आदत है, वैसे ही राज्य के लिए चलन है। राष्ट्र भी मनुष्यों की तरह बहुत से कार्य एक ही ढंग से करने लगते हैं। आदत ही चलन पड़ जाता है। इस प्रकार अमरीका में लिखित संविधान के ऊपर पिरामिड के समान राजनीतिक चलन का एक समूह बन गया है। इसमें अमरीकन को काफी मात्रा में एक 'अलिखित संविधान दिया है।

कुछ महत्वपूर्ण उदाहरण ये हैं—(1) संविधान में दलों का कोई उल्लेख नहीं है, वैसे भी

संविधान निर्माताओं को यह आशा थी कि दल का विकास न होगा, किन्तु आजकल अमरीकी संविधान को दलों के महत्वपूर्ण भाग के बिना समझना भी सम्भव नहीं है। अब तो दलीय व्यवस्था को विधिविहित करने के लिए कई कानून भी बनाये गये हैं, उसी उत्पत्ति और विकास वास्तव में प्रयोग द्वारा हुए हैं। (2) संविधान में कांग्रेस की समितियों का भी उल्लेख नहीं है परन्तु अब विधि निर्माण काय बढी सीमा तक उनके द्वारा नियंत्रित है। (3) संविधान में निम्न है कि प्रतिनिधि सदन अपने अध्यक्ष का चुनाव करेगा, परन्तु प्रथा यह पट गयी है कि बहुमत दल का कॉन्स (caucus) या सम्मेलन उनकी छोट करता है और सदन उसका अनुममयन कर देता है। (4) संविधान का उद्देश्य स्पष्टतया यह प्रतीत होता है कि राष्ट्रपति का चुनाव (अप्रत्यक्ष रूप से) राज्यों की विधायिकाओं द्वारा चुने हुए निर्वाचकों (electors) द्वारा हो, किन्तु सीधे ही यह प्रथा पट गयी कि निर्वाचकों का चुनाव दलीय आधार पर होना लगा और अब वे राष्ट्रपति के चुनाव के दलीय आदेशों के अनुसार मत देते हैं। अतः व्यवहार में राष्ट्रपति का चुनाव एक प्रकार से प्रत्यक्ष रूप में ही होने लगा है। (5) यह प्रथा पट गयी थी कि कोई व्यक्ति दो बार स अधिक राष्ट्रपति पद पर न रहे, परन्तु फ्रैन्सिस रूजवेल्ट ने इस प्रथा को तोड़ दिया, जिसके कारण बाद में इस उद्देश्य से संविधान में संशोधन किया गया। (6) प्रतिनिधि सदन के सदस्य उसी निर्वाचन क्षेत्र से चले होते हैं जिनकी सूची में उनका नाम होता है (rule of residence)। (7) राष्ट्रपति द्वारा वेबिनेट के सदस्यों की छोट पर सीनेट साधारणतया अपनी स्वीकृति दे देती है। (8) राज्यों में सभ्य अधिकारियों की नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट में उस राज्य के अपने दल के प्रतिनिधियों के परामर्श से करता है, इसे ही सीनेटोरियल कर्टमी (senatorial courtesy) कहते हैं। (9) राष्ट्रपति की वेबिनेट का विकास भी प्रथा का ही फल है और राष्ट्रपति वेबिनेट का निर्माण करना न चाहे तो उससे विरुद्ध कोई कानूनी प्रस्ताव संविधानिक प्रश्न नहीं उठा सकता।¹ (10) कांग्रेस की समितियों के सभापति (बहुमत दल से) ज्येष्ठता के नियम (seniority rule) के अनुसार बनते हैं। यह ज्येष्ठता आयु की नहीं बरन् समिति की सहायता (length of continuous service of the committee) की होती है।

2 विशिष्ट वर्ग

(The Elite or Elite Structures)

इलीट (Elite) शब्द का अर्थ चुना हुआ अथवा जनसमुदाय का छेड़ा हुआ वर्ग है। इसका अभिप्राय यह है कि यद्यपि अधिकतर मनुष्य अपने को सम (equal) मानते हैं, क्योंकि वे नागरिक अधिकार रखते हैं अथवा वे पराधीन देश में अधीन (subject) हैं किन्तु प्रत्येक देश में कुछ व्यक्तियों को शासन व समाज में विशेषाधिकार (privileges) या सामाजिक पद (social status) प्राप्त होता है, उन्हें जनसाधारण की तुलना में उच्च या विशिष्ट वर्ग के सदस्य समझा जाता है। वास्तव में, किसी भी समाज में उसके मूल्यों के अनुसार कई प्रकार के विशिष्ट वर्ग या वर्ग हो सकते हैं। इस प्रकार किसी भी राज्य में राजनीतिक विशिष्ट वर्ग या वर्ग (political elites) के अतिरिक्त धन, ज्ञान व सामाजिक सम्मान प्राप्त विशिष्ट वर्ग होते हैं। साधारण शब्दों में, हम कह सकते हैं कि ईसाई देशों में पादरी वर्ग (priests) और भारत में ब्राह्मण (पुजारी वर्ग) धार्मिक विशिष्ट वर्ग हैं। ऐसे ही धनी व्यक्ति धन के आधार पर विशिष्ट वर्ग हैं।

परन्तु प्रायः प्रत्येक समाज में कुछ विशिष्ट वर्ग सभी मूल्यों की दृष्टि से उच्च स्थान रखते हैं उन्हें हम सामान्य रूप में 'विशिष्ट-वर्ग या वर्ग' (The Elite of the society) कहें

¹ The American Cabinet like the English is a product of custom rather than of law the agency remains to this day so purely a matter of custom that if some President should decide to dispense with it altogether not a constitutional or legal question could be raised concerning his right to do so — F A Ogg *Aspects of American Government* pp 23-25

सकते हैं। प्रजातन्त्रात्मक देशों में शासन जन प्रतिनिधियों द्वारा संचालित होता है, उनका निर्वाचन अति व्यापक आधार पर जनसाधारण द्वारा किया जाता है। विधायकों तथा स्थानीय निकायों के निर्वाचित प्रतिनिधियों से मिलकर राजनीतिक विशिष्ट वर्ग बनता है। जिन देशों में प्रजातन्त्रात्मक पद्धति नहीं है, वहाँ राजनीतिक विशिष्ट वर्ग का आधार काफी संकुचित होता है, वे कुछ उच्च सामाजिक वर्गों, धनी वर्ग अथवा कुलीन परिवारों से ही निकलते हैं। शासन सत्ता का प्रयोग एक ओर जन प्रतिनिधि करते हैं और दूसरी ओर वे अधिकारी जिन्हें प्रतियोगी परीक्षा (competitive examination) या किसी अन्य प्रकार से छाँटा जाता है। इन्हीं अधिकारियों और उनके अधीन महसूख्यक कर्मचारियों से मिलकर किसी राज्य का अधिकारी वर्ग (bureaucracy) बनता है।

सभी प्रकार के राजनीतिक सत्ताधारी—जन प्रतिनिधि अथवा राजा व शासकों द्वारा विभिन्न पदों पर नियुक्त सत्ताधारी और प्रशासन अधिकारियों से मिलकर राज्य की राजनीतिक विशिष्ट वर्ग (political elites) बनते हैं। सब तो यह है कि 'इलीट' (elite) शब्द का प्रयोग प्रजातन्त्रात्मक देशों में जनप्रिय नहीं रहा। नाजी तथा अन्य प्रजातन्त्रात्मक आन्दोलनों के संचालकों ने इस शब्द को विरोध रूप से अपनाया और उन्होंने इसका सत्ता के लिए सघन में एक शस्त्र के रूप में प्रयोग किया। उनके अनुसार तो विशिष्ट वर्ग में वे ही व्यक्ति सम्मिलित किये जा सकते हैं जिनमें शासन करने की योग्यता हो, अर्थात् जनसाधारण (the masses) इस योग्य नहीं होते।

किसी भी समाज में ऐसे विशिष्ट वर्गों या वर्गों का ठीक प्रकार से जान लेना (identifying the elites) उसकी राजनीतिक पद्धति में राजनीति के यथाथ रूप को समझने के लिए आवश्यक है, परन्तु 'इलीट' की धारणा का प्रयोग बृहत् अर्थ में करना चाहिए। राजनीतिक विशिष्ट वर्ग में किसी समय पदा पर आसीन सभी सत्ताधारियों और सरकारी अधिकारियों के अतिरिक्त उन व्यक्तियों को भी सम्मिलित करना चाहिए जो बीते वर्षों में महत्त्वपूर्ण पदों पर आसीन रहे हों और भावी राजनीतिक नेताओं को भी, क्योंकि ये सभी राजनीति को प्रभावित करते हैं। इतना ही नहीं, विरोधी पक्ष के सक्रिय नेताओं तथा विभिन्न राजनीतिक दलों के नेताओं व हित समूहों के नेताओं को भी विशिष्ट वर्ग में सम्मिलित करना चाहिए। अस्तु, अति बृहत् अर्थ में राजनीतिक विशिष्ट वर्ग में वे सभी सम्मिलित हैं जो लगभग एक पीढ़ी के काल में नियंत्रण करने को प्रभावित करते हैं।¹

विकासशील राष्ट्रों (developing nations) में उनके नेतृत्व का चरित्र बहुत सीमा तक उनके धर्मों और आधुनिकीकरण के माग को निर्धारित करता है। पराधीन देशों में शासक राष्ट्रों के प्रशासक (colonial administrators) देश के परम्परागत नेताओं और आर्थिक विशिष्ट वर्गों से मिलकर शासन करते थे। हाल ही में स्वतंत्र हुए राज्यों में, राष्ट्रीय विशिष्ट वर्गों (nationalist elites) ने किसी चमत्कारिक नेता के नेतृत्व में स्वाधीनता से पूर्व तथा उपरांत शासन सत्ता सम्भाली। परन्तु उन राज्यों में परम्परागत विशिष्ट वर्ग अन्य प्रकार के नेताओं के साथ मिलाकर फिर राजनीति के क्षेत्र में प्रवेश करने का प्रयास कर रहे हैं।

परम्परागत विशिष्ट वर्गों की शक्ति इन पर आधारित है—प्रायः, धन, भूमि, परिवार तथा अन्य स्थापित सांस्कृतिक नमूने। परन्तु आधुनिक काल में धार्मिक विशिष्ट वर्ग की शक्ति क्षीण हुई है, फिर भी इस्लामी व बौद्ध देशों में अभी तक उनका प्रभाव बृद्ध है। सामंत वर्ग अथवा कुलीन वर्ग (nobility) की शक्ति भी अधिकतर देशों में कम हुई है। जबकि लैटिन अमरीकी देशों में सैनिक विशिष्ट वर्गों का मेल सामान्यतः रूढ़िवादियों अथवा अनुदारवादियों (conservatives)

¹ 'In other words in the broadest sense a political elite includes those who over a span of time of perhaps a generation can have a marked effect on decision making —Lasswell et al, *The Comparative Study of Elites*

से है, एशिया व अफ्रीका के अधिकतर देशों में 'सैनिक नेतृत्व उच्च शिक्षा प्राप्त, प्रगतिशील और राष्ट्रवादियों से मिलकर बना है। प्रजातंत्र और विकेंद्रीकरण की प्रगति के साथ भारत में नये ग्रामीण विशिष्ट वर्गों (rural elites) का उदय हुआ है।

3 अधिकारी-तन्त्र अथवा अधिकारी वर्ग (Bureaucracy)

अधिकारी-तन्त्र का अर्थ है 'ब्यूरो' द्वारा शासन। लास्की के शब्दों में, 'ब्यूरोक्रैसी शब्द को उस शासन पद्धति के लिए लागू किया जाता है जिसका नियंत्रण पूर्णतया सरकारी अधिकारियों के हाथों में हो और उनकी शक्ति से साधारण नागरिकों की स्वतंत्रताओं को खतरा हो।' ऐसे शासन की विशेषतायें ये होती हैं—प्रशासन में नियमों (routine) का पालन, नियम करने में अत्यधिक सकोच। कुछ अति के मामले में, अधिकारी वर्ग एक वशानुगत वर्ग बन सकता है, जो शासन को अपने हित में ढालने का प्रयत्न करता है। इसी को 'साल फीताशाही' (red tapism) भी कहते हैं तथा नौकरशाही भी, यदि शासन की नीति निर्धारित करने का कार्य भी अधिकारी वर्ग के हाथ में हो। पराधीन भारत में इसी प्रकार की नौकरशाही बहुत समय तक कायम रही।

शासन-पद्धति के रूप में अधिकारी वर्ग के दो अर्थ हैं—वृहत् अर्थ में, सरकारी कार्मिक (government personnel) की कोई भी पद्धति और संकुचित अर्थ में, ऐसी कार्मिक पद्धति जिस पर जन प्रतिनिधियों का प्रभावी नियंत्रण न हो। आजकल प्रजातांत्रिक राज्या में इस उदारवादी अधिकारी वर्ग (responsible bureaucracy) कहते हैं। परंतु संकुचित अर्थ में, अधिकारी वर्ग को अनेक देशों में ऐतिहासिक कारणों तथा उसके कार्य करने के ढंग के कारण बुरी अथवा प्रगति दृष्टि से देखा जाता है। मैक्स वेबर (Max Weber) ने अधिकारी वर्ग के आदर्श नमून (ideal type bureaucracy) के बारे में कहा कि कानूनी सत्ता के प्रयोग का विमुक्त नमूना वह है जिसमें प्रशासन हेतु अधिकारी वर्ग का प्रयोग किया जाता है। संगठन का सर्वोपरि अधिकारी अपना पद चुनाव, कानूनी आधार अथवा वशानुगत आधार पर धारण करता है। उसके अधीन सम्पूर्ण प्रशासनिक अधिकारी व कर्मचारी वर्ग के सदस्य निम्नलिखित आधार पर नियुक्त किये जाते हैं तथा अपना कार्य करते हैं (1) वे वैयक्तिक रूप से स्वतंत्र होते हैं और केवल अपने सरकारी दायित्वों के लिए उच्च सत्ताधिकारी के अधीन होते हैं। (2) वे एक स्पष्ट रूप से पारिभाषित पद सीढ़ी (hierarchy of offices) में संगठित होते हैं। (3) प्रत्येक पद की कानून द्वारा क्षमता पारिभाषित होती है। (4) पदा पर नियुक्ति स्वतंत्र छांट द्वारा सविदात्मक सम्बंध (contractual relationship) के आधार पर होती है। (5) उन्हें पदा के लिए आवश्यक योग्यताओं के आधार पर छांट अथवा नियुक्त किया जाता है। (6) उन्हें नियत वेतन, वेतन आदि दिये जाते हैं। (7) किसी भी पद पर काम करने वाले व्यक्ति का मुख्य कार्य उस पद के कर्तव्यों में सम्मिलित होता है। (8) सरकारी सेवा उनके लिए एक आजीवन व्यवसाय (career) होता है। (9) कर्मचारी व अधिकारी बठोर अनुशासन के अधीन होते हैं।

परंतु अधिकारी-तन्त्र की विभिन्न आधारों पर आलोचना की गयी है, जिनमें से मुख्य ये हैं पहला, प्रजातंत्र में भी मंत्रियों के उत्तरदायित्व के पीछे सरकारी अधिकारी अति महत्वपूर्ण कार्य करते हैं और व्यापक विवेक (wide discretion) का प्रयोग करते हैं। एक आलोचना के अनुसार उच्चतर नागरिक सेवा 'स्थायी राजनीतिक नेता' (permanent politicians) हीन है। रैमजे म्यूर कहता है कि दफतरवादी मंत्रियों के उत्तरदायित्व की ओर हम कानो-सूत्री हैं। नागरिकों में नागरिक नेता का स्थायी प्रभाव एवं प्रधान तथ्य है। दूसरा, प्रजातंत्र में अपने काम करने की विधि के आधार पर अधिकारी वर्ग की आलोचना योग्यचित है क्योंकि उक्त नियमों व पालन के प्रति बड़ा लगाव होता है, जिसका परिणाम सालफीनागरी है। तीसरा, नियमों के

पालन के लिए अत्यधिक लगाव होने के कारण अधिकारियों के नये प्रयोगों व कार्यों के लिए पहले व साहस की बहुत कमी रहती है। कानून पालन के प्रति गहरी भावना के गुण से उनमें एकरूपता की प्रवृत्ति या विकास होता है, जिसके परिणामस्वरूप उनमें सहानुभूति का अभाव और कठोरता जन्म लेते हैं। अनुत्तरदायी अधिकारी तंत्र में अधिकतर अधिकारियों के व्यवहार में अकड़ और अधिकारवाद (authoritarianism) आ जाते हैं। रॉबर्ट मिचेल्स ने लिखा है कि 'अधिकारी तंत्र व्यक्तिगत स्वतंत्रता का कसम खाया हुआ शत्रु है और आंतरिक नीति के मामले में सभी प्रकार के साहसपूर्ण पहल का भी।'¹

परन्तु अधिकारी वर्ग के पक्ष में यह कहना उचित है कि प्रत्येक राज्य में प्रशासन सदा ही नागरिकों के हाथ में रहा है और आज तो प्रशासन का रूप अति विस्तीर्ण हो गया है। उसके साथ अधिकारी वर्ग का महत्त्व भी बहुत बढ़ा है। अब तो अधिकतर प्रगतिशील राज्यों में सामाजिक और आर्थिक विकास तथा परिवर्तन का एक अति महत्त्वपूर्ण और आवश्यक साधन अधिकारी वर्ग है। साथ ही, प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में अधिकारी वर्ग पर जनता के निर्वाचित मंत्रियों का नियंत्रण रहता है और नीति निर्धारण का काम मुख्यतः मंत्रियों का है, अतः अधिकारी वर्ग को अनुत्तरदायी नहीं समझना चाहिए और उनके प्रति पुराने घृणा के विचार व भावों को छोड़कर देश के विकास में उनसे पूरा योग प्राप्त करना चाहिए।

4 जनमत (Public Opinion)

जनमत क्या है ?

जनमत (Public Opinion) की धारणा—जनमत की धारणा और इसकी शासन में भूमिका 'राजनीतिक गतिविज्ञान' (political dynamics) के सबसे अधिक प्रभावपूर्ण विषयों में से एक है। राजकल प्रजातंत्र पर लिखा गया साहित्य राजनीतिक प्रक्रिया को अधिकांशतः जनमत के शब्दों में ही युक्तियुक्त ठहराता है। प्रजातन्त्रात्मक दशन के अधिक व्यापक रूप से स्वीकार किये जाने के फलस्वरूप ही जनमत के प्रारम्भिक सिद्धांत (early theory) की रचना हुई, जिसके परिणामस्वरूप ये निष्कर्ष निकले (1) जनता सावजनिक नीति में दिलचस्पी रखती है, (2) जनता सूचना से अवगत रहती है, (3) जनता सावजनिक प्रश्नों पर मतन करके युक्तिसंगत निष्कर्षों पर पहुँचती है, (4) इस प्रकार से बने युक्तिसंगत मत को सम्पूर्ण समाज मानता है, (5) जनता इस प्रकार से निष्कर्ष पर पहुँच जाने के बाद अपनी इच्छा को मतदान के समय तथा अन्य तरीकों से बता देती है, (6) जनता की इच्छा अथवा बहुसंख्या की इच्छा को कानूनों में समाविष्ट किया जाता है, और (7) निरंतर सतकता और आलोचना बुद्धिसंगत जनमत को सुनिश्चित बनाये रखेगा।²

जनमत के बारे में उपर्युक्त परम्परागत धारणा को व्यापक रूप से स्वीकार किया गया था। परन्तु आज के मनोविज्ञान और समाजशास्त्र इस अर्थ में जनमत को अस्वीकार करते हैं। तथ्य तो यह है कि जनसाधारण के मत के अनुसार शासन के संचालन की वाछनीयता को ही आज चुनौती दी जाती है। अब जनमत के बारे में भिन्न मत है। लॉबेल कहता है 'समुदाय का मत कभी भी एकमत नहीं होता, यह विभाजित होता है। किसी मत को तभी जनमत कहा जा सकता है जबकि उसे कम से कम कुल समुदाय की बहुसंख्या स्वीकार करती हो, और बहुमत को अल्पमत स्वेच्छा से विश्वास के रूप में स्वीकार करे, बल-प्रयोग के अर्थ में नहीं। यदि अल्पसंख्या

¹ Robert Michels *Political Parties* p 189

² Rodée et al *Introduction to Political Science* p 368

राजनीतिक सत्तायें और तुलनात्मक साधन

सहमति न दे या उसे अतिच्छा से दे तो उसे जनमत नहीं कहा जा सकता।¹ ब्राइस ने अपने महान् ग्रंथो 'Modern Democracies' और 'The American Commonwealth' के लिखने से पूर्व जनमत के निर्माण की प्रक्रियाओं के बारे में बड़ी अनुभवमूलक सोचबीन की और वह इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि सावजनिक नीति के मामलों में जनता वास्तव में बहुत कम दिलचस्पी लेती है। विभिन्न प्रश्नों पर, सामान्य रूप में, अपेक्षाकृत छोटे और हित रखने वाले व्यक्ति समूह अपने मत का निर्धारण करते हैं और वे यह भी प्रयत्न करते हैं कि उनके मत को अधिक व्यापक आधार पर जनता स्वीकार कर ले। वाल्टर लिपमैन (Walter Lipmann) ने अपने दो ग्रन्थों 'Public Opinion' और 'Phantom Public' में जनता के निर्माण प्रक्रिया में मनुष्य और उसके परिवारण के बीच सम्बन्ध की ओर ध्यान आकषित किया है। उसके अनुसार मनुष्य के राजनीतिक विचार बहुत सीमा तक उस सूचना से निमित्त होते हैं जो कि वह उसे चारों ओर से घेरे हुए जगत से एकत्रित करता है। अधिकतर मामलों में, आधुनिक जगत की जटिलता के कारण, व्यक्ति को सूचना एकत्रित करने के लिए दूसरी श्रेणी के साधनों (secondary sources) यथा समाचार पत्र व रेडियो आदि पर निर्भर रहना पड़ता है। परन्तु मानव कमियों और संचार प्रक्रिया में दोषों के कारण ये साधन उसे बाह्य जगत के बारे में अपूर्ण सूचना देते हैं। इस प्रकार सावजनिक नीति के प्रश्नों पर युक्तियुक्त विचार करना सम्भव नहीं रहता। वास्तविकता के प्रत्यक्ष साधनों से दूर होने के कारण व्यक्ति अपूर्ण सूचना के जगत में रहता है। अपूर्ण सूचना और निष्कर्षों पर आधारित उसके मत 'उसी के मस्तिष्क से उभरे चित्र' (The pictures of his head) होते हैं। वह विचारों के नियत नमूनों के ऊपर काय करता है, जिन्हें लिपमैन ने 'स्टीरियोटाइप्स' (stereotypes) कहा है और उसकी विचार-प्रक्रिया इसी के अनुरूप होती है।

अतः प्रश्न उठता है कि जनमत क्या है? सॉल्टो कहता है, 'इस शब्द का, प्रयोग उन विचारों के लिए किया जाता है, जिन्हें मनुष्य अपने सामान्य जीवन के लिए, 'सहमति' के रूप में मान्यता देता है। राजनीति में जनमत केवल वही नहीं जिसे मनुष्य सोचते हैं और न ही उनके विचारों का वह भाग जिस व सावजनिक रूप से व्यक्त करते हैं, वरन् यह वह है जिसे वे व्यवहार में प्रभावित बनाना चाहते हैं।'² फाइनर कहता है कि अधिकतर परिभाषायें अप्रसिद्धि में सँझी हैं और सम्भव अर्थ को बताती हैं। (1) जनमत तथ्य का रिवाज है, (2) जनमत विस्वास है और (3) जनमत इच्छा है। राजनीति का जनमत से इच्छा के रूप में सबसे अधिक सम्बन्ध है।³ गेंडेल के शब्दों में 'जिसे सामान्य जनमत कहा जाता है, उसकी इस आधार पर प्रालोचना की गयी है कि वह 1 तो सावजनिक है और न मत है। प्रचलित मत बहुधा अल्पसंख्या अथवा हित रखने वाले वर्ग अथवा उच्च नेताओं का मत होता है। जनसाधारण बहुधा उसने प्रति उदासीन अशान्ति या गलत ढंग से सूचित होते हैं। इस अर्थ में जनमत वास्तव में, सावजनिक नहीं होता।'⁴ इस मत का पहले ही विवेचन किया जा चुका है।

रुचेक (Roucek) कहता है 'जनमत एक प्रकार का सहमति है आधार पर बना मत (consensus) है जो कि किसी समय और स्थान पर प्रधान विरोधी मतों के आधार पर बना मत स्थापित हो सके। यह कहा जा सकता है कि 'जनमत दत्त क्षेत्र में समस्या विवेचन या प्रश्न पर जनक व्यक्तियों की प्रतिक्रियाओं का निश्चित रूप धारण करता है। यह आवश्यक रूप में, और सम्भवतया अधिकतर मामलों में बहुसंख्या का मत नहीं होता, वरन् अधिक सम्भावना यह है कि

¹ A. L. Lowell *Public Opinion and Popular Government* Chaps I and II

² Rodde et al op cit pp 370-72

³ R. H. Soltan *Introduction to Political Science*

⁴ H. Finer *Theory and Practice of Modern Government* p 260

⁵ R. G. Gettell *Political Science* p 284

यह प्रभावी अथवा समर्थित अल्पसंख्यका का मत होता है।¹ जनमत में चार बातें निहित हैं (1) जनता या सदस्यों का एक समूह होता है। (2) समूह के इन सदस्यों के सामने सामान्य हित व कुछ प्रश्न होते हैं, जिनके बारे में वे एक-दूसरे में विचार विनिमय करते हैं, यद्यपि कई अवसरों पर उनमें मतभेद हो सकते हैं। (3) समूह का कोई एक नेता या अधिक नेता होते हैं, जो दिये हुए समय पर महत्वपूर्ण प्रश्नों के बारे में मत निर्धारण का काम अपने ऊपर ले लेते हैं और यह कार्य भी कि वे समूह के अन्य सदस्यों के ध्यान को उस मत की ओर खींचें। (4) समूह के सदस्य उस मत को अंगीकार कर लेते हैं और उस मत के द्वारा आवश्यक कार्रवाही में सम्मिलित हो जाते हैं।

जनमत के कुछ महत्वपूर्ण पहलू

जनमत के अध्ययन में कई पहलू आते हैं (1) जनमत का माप (measurement), (2) विशिष्ट प्रश्नों के चारों ओर बने अनेक मतों के बीच सम्बन्धों की परीक्षा, (3) जनमत की भूमिका, और (4) जनसाधारण पर प्रभाव डालने वाले संचार के साधनों (mass media of communication) के प्रभाव का विश्लेषण। परन्तु हम यहाँ पर केवल जनमत के माप और महत्व के बारे में संक्षिप्त रूप में ही कुछ बताना आवश्यक समझते हैं। समुक्त राज्य अमरीका में सावजनिक प्रश्नों पर मतों को जानना, उन्हें मापने तथा उनके आधार पर कुछ भविष्यवाणी करने के लिए तकनीक विकसित हुई है। उनमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण और उल्लेखनीय डा० जाज गैलप की मतदान के बारे में 'Gallup Poll' तकनीक या विधि है। डा० गैलप ने 1934 में उस पर प्रयोग आरम्भ किया और अगले ही वर्ष उसे अमरीका के जनमत संस्थान (American Institute of Public Opinion) से सम्बंधित किया। यह संस्थान अपने द्वारा संचालित मतदान के परिणामों को समाचार-पत्रों को बेच देता है। फ्रान्स में इसी प्रकार का संस्थान बना, जो अमरीकी संस्थान से सम्बंधित हो गया, ब्रिटेन में भी जनमत सर्वेक्षण का आरम्भ 1938 में हुआ। परन्तु जर्मनी व कुछ अन्य देशों में इस प्रकार से कराये गये मतदानों के परिणामों के प्रकाशन पर कड़े प्रतिबंध लगाये गये, क्योंकि इस पर आधारित परिणामों का वास्तविक मतदान क्रिया पर हानिकारक प्रभाव पड़ता है। परन्तु जाज गैलप के मतानुसार ये मतदान प्रजातान्त्रिक प्रक्रियाओं में उपयोगी अंगदान करते हैं। वे राजनीतिक नेताओं को जनमत के बारे में अधिक से अधिक ठीक माप देते हैं, वे प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रिया को अधिक गतिशील बनाते हैं, और वे इस बात का भी संकेत देते हैं कि जनसाधारण अच्छे निणय करते हैं, तदनुसार वे प्रजातान्त्रिक सिद्धान्त का समर्थन करते हैं। साथ ही वे किसी भी समय के महत्वपूर्ण सावजनिक प्रश्नों पर जनता व सरकार का ध्यान आकर्षित करते हैं।

उपर्युक्त बातों के आधार पर कहा जा सकता है कि जनमत की शासन और राजनीति में संचालन में बड़ी महत्वपूर्ण भूमिका है। प्रजातन्त्रात्मक सिद्धान्त के अनुसार तो शासन का संचालन ही जनमत के अनुसार होना चाहिए। अनेक प्रगतिशील देशों में तो जनमत के माप की नीति निर्धारण प्रक्रिया का आवश्यक अंग बनाया गया है। 1975 में ग्रेट ब्रिटेन में इस प्रश्न पर लोकनिर्णय (referendum) कराया गया कि उसे यूरोप के सामाजिक बाजार (European Economic Community) का सदस्य बने रहना चाहिए अथवा नहीं। ऐसे ही अनेक देशों में महत्वपूर्ण प्रश्नों पर जनमत-संग्रह (plebiscite) कराये जाते हैं। प्रजातन्त्रात्मक राज्यों के अतिरिक्त अन्य राज्यों में भी जनमत का महत्व है, इसी कारण उनकी सरकारें जनसाधारण तक पहुँचने के लिए

¹ Public opinion may be characterized as the crystallization of the many individual reactions in a given area to a particular problem or issue. It is not necessarily and probably in most instances is not the view held by the majority. Rather it is very likely to be the view of an effective or organised minority —Willis G Swartz *American Governmental Problem* p 67

संचार के साधनों (mass media) का अपनी नीतियों व निणयों का समयन कराने हेतु प्रचार के साधन रूप में व्यापक रूप से प्रयोग करते हैं। जनमत का महत्त्व तो अब विश्व संगठन भी मानने लगे हैं। इसी कारण प्रायः सभी सरकारें जनमत को अपने पक्ष में बनाये रखने के लिए विभिन्न प्रकार के उचित और अनुचित उपायों का प्रयोग करती हैं।

गतिशील राजनीति के क्षेत्र में, जनमत का महत्त्व इस बात में है कि यह सरकार के निणयों को प्रभावित करता है। जनमत चुनाव, नीति सम्बन्धी निणय या विधायिका द्वारा निमित्त कानून में व्यक्त होता है। जब यह स्वीकार कर लिया जाता है कि राजनीतिक निणयों को जनमत पर आधारित किया जायगा तो जनमत का निर्माण करने व पता लगाने के लिए अनेक औपचारिक व अनौपचारिक अभिकरण सामने आ जाते हैं। जबकि औपचारिक भूमिका में विधायिका, नाय पालिका व नायपालिका का स्थान है। अनौपचारिक में राजनीतिक नेताओं व दलों व समूहों का बड़ा महत्त्व है। चार्ल्स मैरियम के मतानुसार जनमत के बारे में साधारण प्रवृत्तियाँ (general trends) ये हैं (1) सामान्य मामलों में जनमत एक प्रभाव डालने वाली शक्ति है, यह माना जाता है। (2) प्रायः सभी प्रकार की शासन पद्धतियाँ जनमत को आधुनिक शासन का आधार मानती हैं। (3) समूहों के मतों के ऊपर जनमत की मायता प्राप्त हो रही है। (4) संचार व प्रचार के विभिन्न साधनों का जनमत को प्रभावित करने हेतु व्यापक रूप से विकास किया जा रहा है।

निष्कर्ष—प्रजातन्त्र में सावजनिक नीति के निर्माण में लोकमत एक महत्त्वपूर्ण शक्ति है। जनमत का स्तर जितना ऊँचा होगा, उतना ही अधिक प्रजातन्त्र सफल होगा। जनमत के सबसे ऊँचे स्तर को प्राप्त करने के लिए कुछ दशायें आवश्यक हैं (1) शिक्षण व्यवसाय के सदस्यों को पूर्ण शैक्षणिक स्वतन्त्रता प्रदान करनी चाहिए। (2) ऐसे ही जनसंचार के साधनों (media of mass communication) पर कम से कम प्रतिबन्ध रहने चाहिए। (3) राष्ट्रीय सुरक्षा को कोई हानि न पहुँचे, इस बात को सामने रखते हुए प्रत्येक नागरिक को निजी तथा सावजनिक रूप में स्थानीय प्रादेशिक, राष्ट्रीय और अंतरराष्ट्रीय प्रश्नों के बारे में अपने मतों को अभिव्यक्त करने की अधिक से अधिक स्वतन्त्रता मिलनी चाहिए।

जनमत का निर्माण

जनमत निर्माण व अभिव्यक्ति के विभिन्न साधनों में हम अप्रलिखित को महत्त्वपूर्ण समझते हैं (1) राजनीतिक दल और सच, (2) सावजनिक सभायें या मंच (forum or platform), (3) समाचार-पत्र (press), (4) सम्मेलन सस्थायें व सच, (5) सिनेमा, रेडियो व टेलीविजन, (6) विधायिकायें, और (7) सामाजिक व धार्मिक सच। ये सभी जनमत के निर्माण में योग देते हैं तथा उसे अभिव्यक्त भी करते हैं। ये अभिकरण वह नाय किस प्रकार करते हैं, उसका विस्तृत विवेचन करने की यहाँ आवश्यकता नहीं है। फिर भी निम्नलिखित बातें जानने योग्य हैं।

प्रत्येक राजनीतिक दल (व संगठन) जनता व सामान्य सावजनिक समाचार, पुस्तक, दृष्टान्तद्वारा संचार व अन्य साधनों द्वारा तथ्य, और और टिप्पणियाँ अपना आलाचनायें रखते हैं, जिससे कि जनता उससे नायग्रम और दृष्टिकोणों का अचिंत्य को समझ जाय। राजनीतिक दल चुनाव जीतने के लिए भी जनमत का अर्थ पक्ष में दाता का अधिक से अधिक प्रयत्न करता है। सामाजिक सभायें राजनीतिक विचारों की अभिव्यक्ति और प्रचार का बड़ा अच्छा साधन हैं। उनके द्वारा राजनीतिक दलों के नायग्रम और नेताओं के विचार बहुत बड़ी जनसंख्या तक पहुँचा जाते हैं। चुनाव के पूर्व तो सावजनिक समाचार का प्रयोग जनता का समर्थन पाने के लिए बहुत बड़ा प्रयत्न पर किया जाता है। राजनीतिक समाचार व प्रतिस्पर्धा अनेक प्रकार के समूह और मंच

भी सार्वजनिक प्रश्नों के ऊपर विचार विनिमय, वाद विवाद व गोपनीयता आदि के लिए सभाओं का प्रयोग करते हैं। पालिका और विश्वविद्यालयों तथा धार्मिक मठों में भी सार्वजनिक प्रश्नों पर विभिन्न दार्शनिक परिपक्वता व सभा में विचार विनिमय और वाद विवाद होता है। विधायिकाओं की कार्यवाही भी विविध प्रकार की सभाओं में की जाती है।

राजनीतिक नेताओं व दलों में विचारों तथा कार्यक्रमों, उनकी सभाओं की कार्यवाही आदि को समाचार-पत्रों में प्रकाशित किया जाता है, जिन्हें साक्षरों की बहुत बड़ी संख्या पढ़ती है और उनसे कम या अधिक प्रभावित होती है। समाचार-पत्र जनसाधारण तक राजनीतिक संचार के सबसे और सुलभ साधन हैं। परंतु सरकार को यह देखना चाहिए कि वे समुचित व साम्प्रदायिक विचारों का प्रसार न करें, साथ ही यह भी कि उनके दृष्टिकोण व सम्पादकीय लेख और टिप्पणियाँ पाठकों को यथासम्भव सच्चे तथ्यों और आँकड़ों तथा स्वस्थ विचार दें। इसी कारण समाचार-पत्रों पर कुछ थोड़े से पूर्वापत्तियों का प्राधिकार बना रहना उचित नहीं है, किंतु सरकार को उनकी स्वतंत्रता में कम से कम हस्तक्षेप करना चाहिए।

वर्तमान समय में प्रायः सभी प्रगतिशील राज्यों में समाचार-पत्रों के व्यापक महत्त्व के साथ-साथ चलचित्र, रेडियो व टेलीविजन जैसे संचार के नये साधनों का महत्त्व बड़ी तेजी से बढ़ रहा है। वे मुख्यतः मनोरंजन का साधन हैं, किन्तु साथ ही साथ सूचना के प्रसारण और विचारों के प्रचार के भी बड़े महत्त्वपूर्ण साधन बन गये हैं। समुक्त राज्य अमेरिका में संचार के इन सभी साधनों को प्रायः पूर्ण स्वतंत्रता प्राप्त है और उन पर सरकार का नियंत्रण नगण्य है। ग्रेट ब्रिटेन में रेडियो व्यवस्था एक स्वायत्तता प्राप्त निगम (British Broadcasting Corporation) के हाथ में है। भारत में आवाशवाणी (All India Radio) और दूरदर्शन (television) व्यवस्था पर अभी तक केन्द्रीय सरकार का नियंत्रण है, अतः आलोचक उन्हें पूर्णतया स्वतंत्र और निष्पक्ष साधन नहीं मानते। परंतु यथायथं समाचार पत्रों, रेडियो व दूरदर्शन को समुचित मात्रा में स्वतंत्रता प्राप्त है। साम्यवादी व अन्य प्रकार के अधिनायकतावादी राज्यों में संचार व प्रचार के प्रायः सभी साधनों पर सरकार का कठोर नियंत्रण रहता है, वहाँ विरोधी विचारों, आलोचनाओं व टीका टिप्पणियों के लिए समाचार पत्रों या रेडियो प्रसारण में कोई स्थान नहीं है। विधायिकाओं की कार्यवाही प्रायः सभी प्रमुख समाचार पत्रों, उनकी अपनी पत्रिकाओं (journals) व रिपोर्टों में भी प्रकाशित होती है जिन्हें अनेक व्यक्ति पढ़ते हैं और वे विधायकों के मतां तथा विचारों से प्रभावित होते हैं।

पाश्चात्य देशों तथा पिछड़े हुए अथवा कम विकसित देशों के जनमत में बड़ा अंतर है। पश्चिम के देशों में अधिकांश जनता शिक्षित है और उन्हें विभिन्न प्रकार की स्वतंत्रताएँ तथा आर्थिक साधन काफी अच्छी मात्रा में प्राप्त हैं, अतः उन देशों में जनमत स्वस्थ व प्रबुद्ध (enlightened) होता है। इसके विपरीत कम विकसित देशों में अज्ञान, शिक्षा की कमी, निधनता व परम्परागत बातों के अधिक प्रवाह के कारण जनमत कुछ थोड़े से नेताओं और राजनीतिक दलों का मत होता है, जिस जनसाधारण स्वीकार कर लेता है। अतः इन देशों में जनमत वास्तव में जनता का तथा जनहित में नहीं होता, यह तो विधिज्ञानों या चर्चों का मत होता है। अतः इन देशों में जनमत निर्माण के साधनों का बड़े पैमाने पर विकास होना चाहिए, जनता को अधिक से अधिक शिक्षित बनाया जाना चाहिए और राजनीतिक संचार के साधनों को व्यापक व सुलभ बनाना चाहिए।

एक उदाहरण—समुक्त राज्य अमेरिका में जनमत निर्माण के अभिवर्णों (agencies) और जनमत की वर्तमान स्थिति का अति संक्षिप्त वर्णन यहाँ दिया जाता है। उन्नीसवीं शताब्दी में, चलचित्र और रेडियो के विकास से पूर्व समाचार पत्र जनमत के सबसे महत्त्वपूर्ण अभिवर्ण थे। यद्यपि अभी तक समाचार पत्र जनमत निर्माण का अकेला सबसे महत्त्वपूर्ण साधन है, किंतु अब

एक औमत दर्जे का अमरीकी नागरिक समाचार पत्र पढ़ने। की अपेक्षा रेडियो का सुनने में अधिक समय व्यतीत करता है। देश में जनमत के गुण (quality) पर समाचार-पत्रों व पत्रिकाओं द्वारा आंशिक तथ्यों के प्रकाशित किये जाने तथा उनका विशिष्ट माध्यम व पत्राचार-पत्रों से प्रकाशित किये जाने से कुछ प्रभाव पड़ता है। रेडियो के वृद्धिपूर्ण महत्त्व का इस बात से पता चलता है कि रेडियो पर समाचारों और टिप्पणियों के प्रसारण (broadcasts) का सुनने वाली की संख्या बहुत बड़ी है। जर्मनी समाचार पत्रों की अपील प्रथमतः उच्चतर शिक्षित व धनी वर्गों तक अधिक है, रेडियो की अपील छोटे से औद्योगिक समुदाय को छोड़कर सभी वर्गों के सदस्यों तक है।

जनसाधारण तक सूचना पहुँचाने और उसके मनोरंजन हेतु टेलीविजन इस समय संचार माध्यम के चोटों के साधन में स्थान पा रहा है। इसका महत्त्व बढ़ना स्वाभाविक ही है, क्योंकि इसमें रेडियो और चलचित्र का सुंदर मेल है। विशेष रूप से राष्ट्रीय सम्मेलनों में टेलीविजन का सूचना और मनोरंजन के साधन रूप में दोहरा महत्त्व है। इसके कार्यक्रमों में समूहवाद विवाद (panel discussions), विचार, (quiz) और नगर बैठकें (town meetings) बड़ी सामंजस्यपूर्ण हैं। रेडियो से भी बढ़कर अमरीका में चलचित्रों का महत्त्व है। श्रम्य कम महत्त्वपूर्ण साधन या माध्यमों (mass media) में से उत्प्रेक्षनीय है—पुस्तकें और पुस्तिकाएँ, कार्टून और कार्टून की कलाएँ, विभिन्न प्रकार के विज्ञापन आदि। जनमत का निर्माण करने वाली प्रमुख संस्थाएँ—परिवार, चर्चा और स्कूल—पूर्वोक्त साधनों से प्रभावित होती हैं और जनमत निर्माण में महत्त्वपूर्ण योग भी देती हैं। विभिन्न क्रमियों और सीमाओं के बावजूद, समुक्त राज्य अमरीका में जनमत सापेक्षतः ऊँचे गुण का है। जनमत जानने के लिए महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर कराया गया जन मतदान (public polls) जनता के स्वस्थ निर्णयों के प्रतीक हैं।¹

5 राजनीतिक संचार (Political Communication)

संचार सिद्धांत और सिबर्नेटिक्स का उपागम

जैसा कि आजकल अधिकतर राजसत्त्रियों में प्रवृत्ति है कि वे श्रम्य शास्त्रों (विज्ञानों) से परिप्रेक्ष्य और काय की रूपरेखा (perspective and frame of reference) ग्रहण करते हैं कुछ वर्षों से अनेक विश्लेषणकर्त्ता विश्लेषण की एक ऐसी उपागम पर काम कर रहे हैं जिसका आधार भूत अभिमुख संचार सिद्धांत और सिबर्नेटिक्स (cybernetics)² है। ये दोनों ही क्षेत्र वैज्ञानिक विश्लेषण में सापेक्षतः द्रुतगति से हो रहे विकास का प्रतिनिधित्व करते हैं। उन्हें दूसरे विश्व-युद्ध से बड़ी प्रेरणा मिली है। यह बात महत्त्वपूर्ण है कि इस उपागम का ध्यान विशेष रूप से निर्णयों के परिणामों पर नहीं बल्कि निर्णय करने की प्रक्रियाओं (process of decision making) पर है। यह उपागम मशीन विज्ञान पर गतिविज्ञान की समस्याओं पर बल देती है तथा निर्णय करने और संचार के साथ साथ सूचना प्रवाह या मार्गों (information flows) के विभिन्न उपायों पर है। अस्तु, सूचना प्रवाह इस उपागम की आधारभूत इकाई है। परंतु सूचना प्रवाह में दो तरह हैं—(1) सगत पद्धति के द्वारा सूचना के टुकड़ों के चलने में उत्पन्न यथार्थ प्रवाह (actual flow), और (2) व विभिन्न संस्थाएँ जो सूचना के इस प्रवाह को शक्ति देती हैं और जिसके होने वाले निर्णयों के लिए महत्त्वपूर्ण परिणाम निकलते हैं।

यह उपागम चारणाओं के समूह के सरल प्रस्तुतीकरण, वर्गीकोय सबंधों और सगतता के

¹ Willis G. Swartz, *American Governmental Problem* pp 69-70

² Comparative study of the automatic control system formed by the nervous system and brain and by mechanical electrical communication systems

आधारों (criteria of relevance) बहुत आगे निकल जाती है। ड्यूश (Karl W Deutsch) ने इस विद्वलेषण से सगत कई परिकल्पनाओं (hypotheses) को विस्तार प्रदा किया है। उसका द्वारा निर्धारित उपागम न परिकल्पनाओं को कार्यात्मक बनाने और सम्वागत विश्लेषण में लग जान की दिशा में बड़ा काम किया है। इसकी प्रवृत्ति सूचना के प्रवाह और विभिन्न सरचनाओं के रूपों को केंद्रीय बिंदु बनाने की है, न कि उन दोनों के मार की। उदाहरण के लिए, उनकी उपागम व्यापार को सरयाओं, डाक के प्रवाहों के आधार और नूटनीतिक समझौतों की सख्या में रुचि बढ़ाती है। अन्य उपागमों की तुलना में इस उपागम के परिवर्त्य सख्यात्मक विवेचन के लिए अधिक उपयुक्त हैं। यह उपागम विभिन्न प्रक्रियाओं और गतिशील आदानता का स्पष्ट रूप में विवेचन करती है। अतः अन्य उपागमों की अपेक्षा परिवर्तन से सम्बंधित प्रश्नों का यह अधिक अच्छी प्रकार से विवेचन करने योग्य है। इसमें स्व परिवर्तन, नवीनता और विकास का स्पष्ट विवेचन किया जाता है। अपनी क्रिया-विधियों और पर्यावरण के परिवर्तनों के उत्तर में नियम करने वाली क्रियाएँ अपने का पूर्णतया परिवर्तित कर ले, ऐसी सम्भावना है, और यह बहुत सी राजनीतिक प्रक्रियाओं के विश्लेषण में एक परिप्रेक्ष्य है।¹

ड्यूश राज्य और राजनीतिक पद्धतियों को विभिन्न प्रकार के समूहों के रूप में देखता है। उसका उद्देश्य सिवरनटिक्स शास्त्र की धारणाओं और विधियों का प्रयोग राजनीतिक पद्धतियों के केवल अस्तित्व बनाये रखने के लिए ही नहीं बल्कि विकास के लिए स्पष्टीकरण देना है और इस परिवर्तनों के परिणामों के बारे में अविग्रहवाणी करना है जो पद्धतियों की सरचनाओं को प्रभावित करते हैं। उसने मतानुसार, राजनीति का सम्बंध ध्येयों की प्राप्ति से है। 'एक अत्यंत महत्त्वपूर्ण धारणा जिसके लिए ड्यूश का दावा है कि वह उनकी उपागम का संतुलन उपागम (equilibrium approach) से भिन्न बनाती है, फीडबैक (feedback) की है। फीडबैक का अर्थ है संचारों का ऐसा जाल (communications network), जो सूचना के निवेश के उत्तर में कार्य को उत्पन्न करता है और जो अपने कार्य के परिणामों को उस सूचना में सम्मिलित करता है जिसके द्वारा यह बाद के व्यवहार को सहायित करता है। उसका नक है कि फीडबैक की धारणा उसमें गतिशीलता के तत्त्वों को प्रविष्ट करती है जो अथवा एक स्थिर विस्तोषण रह जाना है।² परंतु यह के मतानुसार, इस उपागम की आलोचना बहुधा इसके यांत्रिक (mechanistic) होने के लिए की जाती है तथा इस बात के लिए भी कि इसने मानव व्यवहार के प्रति इजीनियरिंग दिव्यन्यास को विस्तार प्रदान किया है। सबसे बढ़कर बात यह है कि इसमें राजनीतिक व्यवहार को अधिकारित क्रिया के संकेतों के शब्दों में, संकल्पित करने और बाद में उन संकेतों का सूचना के प्रवाह, संचारों या नियमों में वर्णन करने की जोरदार प्रवृत्ति है।³

हाल के वर्षों में, राजनीतिक संचार के अध्ययन में दिलचस्पी बढ़ रही है। राजनीतिक संचार के कार्य का विश्लेषण और उसकी तुलना विभिन्न राजनीतिक पद्धतियों की परीक्षा करने का एक दिलचस्प और उपयोगी उपाय बन गया है। आलमोण्ड और पोवेल ने संचार व राजनीति के अप्रतिष्ठित पहलुओं का विवेचन किया है (1) संचार की सरचनाओं के विभिन्न प्रकार, (2) संचार के माध्यमों के विभेद और रचना, और (3) अन्य राजनीतिक कार्य किये जाने के लिए संचार के नमूनों की निहित बातें (implications)।

सब से यह है कि सभी प्रकार की मानव अंतर्क्रिया में संचार अन्तर्ग्रस्त होता है। जनसाधारण के माध्यम (mass media) यथा रेडियो और टेलीविजन आधुनिक समाज में सबसे अधिक विशेषीकृत एवं विभेदमय संरचनाएँ हैं। किंतु संचार की संरचनाएँ पाँच प्रकार की हैं—

¹ O. R. Young *Systems of Political Science* pp 49-58

² Davies and Lewis *Models of Political Systems* pp 71-76

³ O. R. Young, *op cit*, pp 59-60

एक ओसत दर्जे का अमरीकी नागरिक समाचार पत्र पढन। की अपेक्षा रेडियो का सुनन म अधिक समय व्यतीत करता है। देश मे जनमत के गुण (quality) पर समाचार पत्रा व पत्रिकाया द्वारा आशिक तथ्यो के प्रकाशित किये जान तथा उनक विशिष्ट माड व पक्षपातपूर्ण ढंग से प्रकाशित किये जाने से बुरा प्रभाव पडता है। रेडियो के वृद्धिपूर्ण महत्व का इस बात से पता चलता है कि रेडियो पर समाचारो और टिप्पणियो के प्रसारण (broadcasts) के सुनने वाली की संख्या बहुत बढ़ी है। जबकि समाचार पत्रा की अपील प्रथमत उच्चतर शिक्षित व धनी वर्गो तक अधिक है, रेडियो की अपील छोटे स बौद्धिक समुदाय की छोडकर सभी वर्गो के सदस्यो तक है।

जनसाधारण तक सूचना पहुँचान और उसके मनोरजन हेतु टेलीविजन इस समय सचार माध्यम के चाटी के साधना म स्थान पा रहा है। इसका महत्व बढ़ता स्वाभाविक ही है, क्योंकि इसमे रेडियो और चलचित्र का सुंदर मेल है। विशेष रूप स राष्ट्रीय सम्मेलनो म टेलीविजन का सूचना और मनोरजन के साधन रूप मे दोहरा महत्व है। इसक वाधयामा म समूह वाद विवाद (panel discussions), क्विज, (quiz) और नगर बैठकें (town meetings) बड़ी लाभदायक हैं। रेडियो से भी बढ़कर अमरीका मे चलचित्रो का महत्व है। ग्रय कम महत्वपूर्ण साधना या माध्यमो (mass media) मे ये उत्तरेखनीय हैं—पुस्तकें और पुस्तिकाएँ, कार्टून और कार्टूना की किताबें, विभिन्न प्रकार के विज्ञापन आदि। जनमत का निर्माण करने वाली प्रमुख संस्थाएँ—परिवार, चर्च और स्कूल—पूर्वोक्त साधनो से प्रभावित होती हैं और जनमत-निर्माण मे महत्वपूर्ण योग भी देती हैं। विभिन्न क्रमियो और सीमाओ के बावजूद, संयुक्त राज्य अमरीका मे जनमत सापेक्षत ऊँचे गुण का है। जनमत जानने के लिए महत्वपूर्ण प्रश्नो पर कराये गये जन मतदान (public polls) जनता के स्वस्थ निणय के प्रतीक हैं।¹

5 राजनीतिक सचार (Political Communication)

सचार सिद्धांत और सिबर्नेटिक्स का उपागम

जैसा कि आजकल अधिकतर राजशास्त्रिया मे प्रवृत्ति है कि वे ग्रय शास्त्रो (विज्ञानो) स परिप्रेक्ष्य और काय की रूपरेखा (perspective and frame of reference) ग्रहण करते हैं, कुछ वर्षा से अनक विश्लेषणकर्ता विश्लेषण की एक ऐसी उपागम पर काय कर रहे हैं जिसका आधार भूत अभिन्न सचार सिद्धांत और सिबर्नेटिक्स (cybernetics)² है। ये दोनों ही क्षेत्र वैज्ञानिक विश्लेषण मे सापेक्षत द्रुतगति से हो रहे विकास का प्रतिनिधित्व करते हैं। उह दूसरे विश्व-युद्ध से बड़ी प्रेरणा मिली है। यह बात महत्वपूर्ण है कि इस उपागम का ध्यान विशेष रूप से निणयो के परिणामो पर नहीं वरन् निणय करने की प्रक्रियाओ (process of decision making) पर है। यह उपागम सभी बिंदुओ पर गतिविज्ञान की समस्याओ पर बल देती है तथा निणय करने और सचार के साथ संगे सूचना प्रवाह या मार्गो (information flows) के विभिन्न उपायो पर है। अस्तु, सूचना प्रवाह इस उपागम की आधारभूत इकाई है।³ परंतु सूचना प्रवाह मे दो तत्त्व हैं—(1) सगत पद्धति के द्वारा सूचना के टुकडो के चलने मे उत्पन्न यथाय प्रवाह (actual flow), और (2) व विभिन्न सरचनाएँ जो सूचना के इस प्रवाह को शकल देती हैं और जिसके होने वाले निणयो के लिए महत्वपूर्ण परिणाम निबलते हैं।

यह उपागम धारणाओ के समूह के सरल प्रस्तुतीकरण, वर्गीकीय सवर्गो और सगतता के

¹ Willis G Swartz, *American Governmental Problem* pp 69-70

² Comparative study of the automatic control system formed by the nervous system and brain and by mechanical electrical communication systems

आधारों (criteria of relevance) बहुत आगे निरल जाती है। ड्यूस (Karl W Deutsch) ने इस विस्लेषण से सगत कई परिकल्पनाया (hypotheses) का विस्तार प्रदा किया है। उसक द्वारा निर्धारित उपागम ने परिकल्पनाया का कार्यात्मक बनान और सत्यागन विश्लेषण में लग जाने की दिशा में बड़ा काम किया है। इसकी प्रवृत्ति मूलतः व प्रवाह और विभिन्न सरचनाया के रूपों को केन्द्रीय बिन्दु बनाने की है, न कि उन दोनों के सार को। उदाहरण के लिए, उसकी उपागम व्यापार की सरचनाओं, डाक व प्रवाहों के आधार और नूटनीतिक सम्भौतों की सख्या में रवि बढ़ाती है। अन्य उपागमों की तुलना में इस उपागम के परिवर्त्य सख्यात्मक विवेचन के लिए अधिक उपयुक्त है। यह उपागम विभिन्न प्रक्रियाया और गतिशील आन्दोलनों का स्पष्ट रूप में विवेचन करती है। अतः अन्य उपागमों की अपगा पर्यन्तन से सम्प्रघन प्रश्नों का यह अधिक अच्छी प्रकार से विवेचन करने योग्य है। इसमें स्व-परिवर्तन, नवीनता और विकास का स्पष्ट विवेचन किया जाता है। अपनी क्रिया-विधिया और पर्यावरण के परिवर्तनों के उत्तर में निणय करने वाली क्रियाएँ अपने को मूलतया परिवर्तित कर लें, ऐसी सम्भावना है, और यह बहुत सी राजनीतिक प्रक्रियाओं के विस्लेषण में एक परिप्रेक्ष्य है।¹

ड्यूस राज्य और राजनीतिक पद्धतिया का विभिन्न प्रकार के संगठनों के रूप में देखता है। उसका उद्देश्य सिवरनटिक्स शास्त्र की धारणाया और विधिया का प्रयोग राजनीतिक पद्धतियों के केवल अस्तित्व बनाये रखने के लिए ही नहीं करन् विकास के लिए स्पष्टीकरण देना है और ऐसे परिवर्तनों के परिणामों के बारे में भविष्यवाणी करना है जो पद्धतिया की सरचनाया को प्रभावित करते हैं। उसने मतानुसार, राजनीति का सम्बन्ध धर्मों की प्राप्ति से है। 'एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण धारणा जिसके लिए ड्यूस का दावा है कि वह उसकी उपागम को संतुलन उपागम (equilibrium approach) से भिन्न बनाती है, फीडबैक (feedback) की है। फीडबैक का अर्थ है संचारों का ऐसा जास (communications network), जो सूचना के निवेश के उत्तर में काय की उत्पन्न करता है और जो अपने काय के परिणामों की उस सूचना में सम्मिलित करता है जिसके द्वारा यह वाद में व्यवहार को समाहित करता है। उसका तर्क है कि फीडबैक की धारणा उसमें गतिशीलता के तत्त्वों को प्रविष्ट करती है जो यथया एक स्थिर विश्लेषण रह जाता है।² परन्तु यग के मतानुसार, इस उपागम की आलोचना बहुधा इसने यायिक (mechanistic) होने के लिए की जाती है तथा इस बात के लिए भी कि इसने मानव व्यवहार के प्रति इजीनियरिंग दृष्टिकोण को विस्तार प्रदान किया है। मबन, बढ़कर बात यह है कि इसमें राजनीतिक व्यवहार को अधिकारित क्रिया के सत्यों के शब्दों में, सकृपित करने और वाद में उन सवेता की सूचना के प्रवाह, संचारों या निणयों में वणन करने की जोरदार प्रवृत्ति है।³

हाल के वर्षों में राजनीतिक संचार के अध्ययन में दिलचस्पी बढ रही है। राजनीतिक संचार के काय का विस्लेषण और उसकी तुलना विभिन्न राजनीतिक पद्धतियों की परीक्षा करने का एक दिलचस्प और उपयोगी उपाय बन गया है। आलमोण्ड और पोवेल ने संचार व राजनीति के अग्रलिपित पहलुओं का विवेचन किया है (1) संचार की सरचनाया के विभिन्न प्रकार, (2) संचार के माध्यमों के विभेद और रचना, और (3) अन्य राजनीतिक काय किये जाने के लिए संचार के नमूना की निहित बाते (implications)।

सच तो यह है कि सभी प्रकार की मानव अतक्रिया में संचार अन्तर्ग्रन्त होता है। जनसाधारण के माध्यम (mass media) यथा रेडियो और टेलीविजन आधुनिक समाज में सबसे अधिक विशेषीकृत एवं विभेदमय सरचनाएँ हैं। किन्तु संचार की सरचनाएँ पांच प्रकार की हैं—

¹ O. R. Young *Systems of Political Science* pp 49-58

² Davies and Lewis *Models of Political Systems* pp 71-76

³ O. R. Young, *op cit*, pp 59-60

(1) अनौपचारिक आमने-सामने का सम्पर्क, (2) परम्परागत सामाजिक संरचनाएँ, यथा परिवार अथवा धार्मिक समूह सम्बंध, (3) राजनीतिक उत्पादन संरचनाएँ, यथा विधायन और अधिकारी वर्ग, (4) राजनीतिक निवेश संरचनाएँ, जिसमें ट्रेड यूनियनों और समान समूह व राजनीतिक दल सम्मिलित हैं, और (5) जनसाधारण के माध्यम।¹

जनसाधारण के माध्यमों (mass media) का विस्तारपूर्ण विवेचन आगे किया गया है, अतः अब के बारे में संक्षिप्त विवेचन यहाँ दिया जाता है। अति विकसित आधुनिक समाजों में भी अनौपचारिक आमने-सामने के सम्पर्क की भूमिका महत्वपूर्ण है। अति विकसित संचार पद्धतियों के साथ संचार के अनौपचारिक माग प्रचलित हैं। उदाहरण के लिए, चुनावों में व्यक्तिगत सम्पर्क द्वारा प्रचार करने का निर्वाचन-अभियान में बड़ा महत्त्व है। परन्तु अब किसी भी राजनीतिक पद्धति में सूचना के मार्गों के रूप में औपचारिक संरचनाओं का महत्त्व अधिक है। सरकारी संरचनाएँ, विशेषकर अधिकारी वर्ग राजनीतिक नेताओं (मंत्रियों आदि)। प्रशासकों और जनता के बीच संचार का अति महत्वपूर्ण साधन है। निवेश संरचनाएँ यथा राजनीतिक दल और हित समूह भी जनता और सरकार के बीच संचार के बहुत महत्वपूर्ण साधन हैं।

जैसी कि भाषा की जानी चाहिए, प्रजातंत्रों में सूचना के विभिन्न माग अर्थात् संचार की संरचनाएँ बहुत सीमा तथा स्वायत्ततापूर्ण होती हैं। इसके विपरीत, अधिनायकता-प्रौ राज्यों में इन संरचनाओं पर सरकार का कठोर नियंत्रण रहता है। प्रजातंत्रात्मक समाजों में राजनीतिक नेता (मंत्रियों आदि) सूचना के साधना या मार्गों (official information flows or channels) के अतिरिक्त अब साधना द्वारा भी सूचना पा सकते हैं, परन्तु अधिनायकता-प्रौ राज्यों में संचार की संरचनाएँ बंद होती हैं, अतः उनमें दोषपूर्ण प्रवृत्तियाँ पैदा हो जाती हैं। सोवियत संघ में स्टालिन ने गुप्त पुलिस, दल और अधिकारी वर्ग का प्रयोग एक-दूसरे पर रोक लगाने के लिए किया।

सभी समाजों में और सभी समय राजनीतिक संचार महत्वपूर्ण रहा है, परन्तु प्रजातंत्रात्मक राज्यों में इसका महत्त्व अन्य राज्यों से बढ़कर है। ऐसे राज्यों में समय-समय पर चुनाव होते हैं और चुनावों में राजनीतिक संचार का महत्त्व बहुत अधिक रहता है। विभिन्न प्रकार के राजनीतिक संचार का, मिरसीकर के अनुसार, तीन प्रकार के मतदाताओं के लिए बड़ा महत्त्व है (1) जिन्हें दल अथवा उम्मीदवारों की छान्न करने के बारे में अभी निणय करना है, (2) वे जो राजनीतिक रूप में अतृप्त होने की सीमा पर हैं, और (3) जिन पर विरोधी दबाव पड़ रहे हैं। चुनाव अभियान सम्बंधी साहित्य का प्रकाशन और बाद में वितरण मतदाताओं को विभिन्न राजनीतिक दलों व उम्मीदवारों के कार्यक्रमों के बारे में शिक्षित करने का महत्वपूर्ण माध्यम है।

यह एक तथ्य है कि संचार के माध्यम से जनता को राजनीतिक चेतना प्रदान करते हैं और उनके द्वारा जनता अपने मतों व हितों का उच्चारण करती है अर्थात् उन्हें अभिव्यक्त करती है। इन सब बातों का उनके मतदान व्यवहार पर प्रभाव पड़ता है। संचार के माध्यमों को दो समूहों में रखा जा सकता है—जनसाधारण के माध्यम (mass media) और व्यक्तियों के बीच आपसी माध्यम (inter personal media)। जनसाधारण के माध्यमों में इन्हें सम्मिलित किया जाता है—समाचार पत्र, रेडियो, टेलीविजन, चलचित्र, साप्ताहिक सभाएँ, इस्तहार और हैंडबिल आदि। दूसरे प्रकार के माध्यमों में हम इन्हें गिन सकते हैं—सम्बंधी वार्ता, मित्रों व पड़ोसियों के समूह, दल के सक्रिय कार्यकर्ता, मजदूर संघों के कार्यकर्ता, स्थानीय सामाजिक और राजनीतिक नेता तथा उम्मीदवार। शहरी तथा शिक्षित वर्गों में समाचार पत्रों का अधिक महत्त्व है।

जनसाधारण के संचार साधन

संयुक्त राज्य अमेरिका की शासन पद्धति में संचार का महत्त्व अत्यधिक है।¹ प्रतिदिन

¹ Almond and Powell *Comparative Politics A Developmental Approach* pp 164-67

वाशिंगटन में। लाखों शब्द बोले जाते हैं और सैकड़ों और हजारों घटनाएँ होती हैं। समाचार पत्र और संचार के अ्य माध्यम उन्हें छानते व प्राथमिकताएँ प्रदान करने का परिश्रमशील कार्य करते हैं। वास्तव में, संचार के साधन सभी सरकारों के लिए आवश्यक हैं—सर्वाधिकारवादी पद्धतियों के लिए भी। परंतु उनमें अंतर है। सोवियत संघ में समाचारों को एक ही रूप में तैयार व प्रवाहित किया जाता है। साम्यवादी नेताओं के अनुसार समाचारों को सरकार और शासक दल जनता की शिक्षा के लिए एक साधन मानते हैं।¹

समाचार-पत्र का महत्त्व संचार के साधन तथा जनमत के निर्माण अभिकरण के रूप में बहुत अधिक है। संयुक्त राज्य अमरीका में समाचार-पत्रों की संख्या विश्व के अ्य किसी भी राष्ट्र से अधिक है, वहाँ हजारों पत्रिकाएँ भी प्रकाशित होती हैं। रेडियो और टेलीविजन संचार के दो अ्य महत्त्वपूर्ण साधन हैं। जनता व सरकार के बीच संचार की त्रिया समाचार-पत्रों के अतिरिक्त अ्य प्रकार संचलित रहती है। अमरीका में रजिस्टर प्रथम राष्ट्रपति था जिसने जनता से सीधा सम्पर्क कायम करने के लिए रेडियो का प्रयोग किया। 1964 से टेलीविजन का प्रयोग वृद्धि पर है। संयुक्त राज्य अमरीका, ब्रिटेन व फ्रांस में जनसाधारण के संचार साधनों का प्रयोग मनोरंजन के अतिरिक्त जनता को जीवन के बारे में भाग-दशन देना भी है। परंतु समाजवादी व साम्यवादी राज्यों में, यथा सोवियत संघ, चीन, यूगोस्लाविया आदि में, जनसाधारण के संचार साधनों का प्रयोग मुख्यतः राजनीतिक उद्देश्यों के लिए किया जाता है। भारत और अ्य विकासशील प्रजातन्त्रात्मक देशों की स्थिति कुछ अ्य की है। सभी देशों में रेडियो व टेलीविजन जनता को राजनीतिक प्रश्नों के बारे में जानकारी देते हैं और उसे उनके बारे में सोचने, विचार विनिमय करने के लिए प्रोत्साहन भी देते हैं।

जनसाधारण के अमरीकी संचार साधनों के बारे में स्वाट्स का बयान है 'जन सूचना व मनोरंजन के चोटी के माध्यमों में टेलीविजन ऊपर आ रहा है। इसमें रेडियो व चलचित्र दोनों के लाभ मिले हुए हैं। रेडियो से भी अधिक, चलचित्र जनसाधारण के लिए संचार का वह साधन है जो अमरीकी भावना का प्रतिनिधित्व करता है। एक अमरीकी लेखक ने कहा है कि राष्ट्रपतीय चुनावों की भाँति चलचित्र के बयान हैं जो सभी अमरीकावासियों को सामान्य अनुभव में बाधते हैं। कम महत्त्वपूर्ण माध्यमों में पुस्तकें हैं, जो मुख्यतः शिक्षित श्रमसंस्थकों के लिए लिखी जाती हैं और उन्हीं के द्वारा पढ़ी जाती हैं।² जनसाधारण में पूरी पुस्तकें पढ़ने के लिए आवश्यक दिल-चस्पी नहीं है।

6 हित-समूह सैद्धांतिक विचार

(Interest Groups)

हितो का उच्चारण (Interest articulation)

जिस प्रक्रिया द्वारा व्यक्ति और समूह राजनीतिक निणय करने वालों से माँगें करते हैं, उसे हितो का उच्चारण (interest articulation) कहते हैं। यह कार्य विभिन्न संरचनाओं द्वारा भिन्न भिन्न तरीकों से किया जा सकता है। इसका महत्त्व इसलिए है कि यह समाज और राजनीतिक पद्धति के बीच सीमा बनाता है। विभिन्न प्रकार की संरचनाएँ अनुशासनहीन भीड़ से लेकर व्यापारियों के सम्मेलन तक हितो के उच्चारण में लग सकती हैं। जबकि प्रादेशिक और रक्त से सम्बंधित समूहों (kinship groups) अनौपचारिक और सविरामी भागों (intermittent channels) के द्वारा इस कार्य को करते हैं, संघों के आधार पर बने समूह (associational

¹ D Carter *American Politics and Government*, p 173

² Willis G Swartz *American Governmental problem*, pp 70-71

groups) हितों का उच्चारण सदैव नियमित और वानुनी मागों द्वारा करते हैं। ग्रालमोण्ड व पोवेल के मतानुसार, 'हित समूह का अर्थ व्यक्तियों के ऐसे समूह से है जो आपस में किसी सामान्य लाभ अथवा मतलब के व धन से सम्बन्धित हैं और जिन्हें इस वन्धा की कुछ जानकारी भी हो।'।

ऐसे समूहों का जो अपन आप धन जात हैं (anomic groups) सगठन नाम के लिए ही होता है और समूह के नाम से उनकी गतिविधियाँ भी वभी कभी होती हैं। इसी वर्ग (category) में बिना सघ वाल समूह (non associational groups) यथा, रक्त से सम्बन्धित, प्रादेशिक, वर्गीय समूहों को भी रखा जा सकता है, जो अपने हितों का उच्चारण वभी-वभी व्यक्तियों, परिवार या धार्मिक मुखिया व द्वारा करते हैं। सम्पागत समूहों का औपचारिक सगठन होता है, जिसमें कुछ कमचारी होते हैं तथा उसमें कुछ सोचे हुए राजनीतिक व सामाजिक कार्य होते हैं। इस प्रकार के समूह ऐसे सगठनों के भीतर पाये जाते हैं—राजनीतिक दल, विधायिकाएँ, अधिकारी वर्ग (bureaucracies) और धार्मिक सगठन। उनमें सगठन व कारण उनका समाज में महत्वपूर्ण स्थान हो सकता है। सघों के आधार पर वने हित समूहों की हितों के उच्चारण हेतु विशेषीकृत संरचनाएँ होती हैं, उनमें हम इन्हें सम्मिलित कर सकते हैं—मजदूर सघ, व्यापारी या व्यवसायी सघ, जातिगत सघ, धार्मिक सघ व नागरिक समूह।

हितों के उच्चारण के ढंग भी भिन्न भिन्न हो सकते हैं—पहला, यह खुला हुआ या छुपा हुआ (manifest and latent) हो सकता है। दूसरे, मागों का उच्चारण किसी विशिष्ट रूप (specific form) में किया जा सकता है, यथा ऐसे वाक्यों का प्रयोग 'अष्टाचार के सभी रूपों का विलोपन करो, 'साम्यवाद को मिटा दो'। तीसरे, मागों का उच्चारण किसी परिणाम को पान के लिए साधन मात्र (instrumental) हो सकता है या नाराजगी, निराशा अथवा आशा की अभिव्यक्ति (affective)। प्रत्येक रूप में, उपायम व माग राजनीतिक संचार की संरचनाओं पर निर्भर करते हैं। जैसे जैसे रेडियो और समाचार पत्रों की संख्या बढ़ती है, वैसे ही हितों के उच्चारण हेतु उनके प्रयोग की शक्ति बढ़ती है। एक दूसरा महत्वपूर्ण और इससे सम्बन्धित कारक समाज की राजनीतिक संस्कृति है। उदाहरण के लिए, हिंसा के प्रति जनता की अभिवृत्ति इस बात को प्रभावित करती है कि वह प्रदर्शनों व हिंसक उपायों का प्रयोग कहा तक करेगी। एक तीसरा कारक समाज में साधनों का वितरण है, यथा मतों को प्रभावित करने के लिए सूचना एकत्रित करना, नियमित कमचारी रखना, लॉबीइंग, दत्तादि। इन सभी कार्यों के लिए धन की आवश्यकता पड़ती है, जिनके पास ये साधन होंगे वे उनका उसकी मात्रा के अनुसार प्रयोग करेंगे।¹ । । ।

हित समूहों की प्रकृति और उनके विभिन्न प्रकार

सरल शब्दों में, एक हित समूह पारस्परिक स्वायत्त साधनों के लिए बना व्यक्तियों का समूह होता है। यह एक दबाव समूह (pressure group) का रूप धारण कर लेता है जब यह स्वायत्त सिद्धी—अपनी माग मनवाने—के लिए सरकार पर किसी प्रकार से प्रभाव अथवा दबाव डालता है। डेविड ट्रूयैन के अनुसार, 'हित समूह एक ही प्रकार की अभिवृत्ति के व्यक्तियों का समूह (a shared attitude group) होता है जो समाज में अथ समूहों पर कुछ दावे रखता है। जब यह अपने दावे सरकार की संस्थाओं द्वारा और संस्थाओं पर रखता है तो यह एक राजनीतिक हित समूह बन जाता है।' एक दूसरे लेखक (V O Key) ने बतल सक्षेप में, दबाव समूहों की परिभाषा इस प्रकार की है, 'वे गैर सरकारी (private) सघ हैं जो सावजनिक नीति को प्रभावित करने के लिए बनते हैं।'।

¹ Almond and Powell *Comparative Politics* pp 73-93

² Roche and Stedman, *The Dynamics of Government*, II 67.

राजनीतिक दल बनाम हित समूह

राजनीतिक दलों और हित समूहों के बीच स्पष्ट अंतर किया जाना आवश्यक है। राजनीतिक दल साधारणतया समूहों से अधिक बड़ा संगठन होता है जो सत्ता पाने के लिए बहु-समयक मनुष्यात्मिकों का समर्थन जीतने का प्रयत्न करता है। परिणामतः राजनीतिक दल का कार्यक्रम भी बृहत् होता है। इसका विपरीत, हित समूह के सदस्यो अथवा समर्थकों की संख्या छोटी होती है, उसने सदस्यों के कुछ सामान्य हित होते हैं। 'यद्यपि हित समूहों और राजनीतिक दलों के बीच कुछ समानताएँ हैं उनके बीच आधारभूत अंतर इस बात में है कि राजनीतिक दल समय-समय पर अपने दावों (claims) का निर्वाचक मण्डल के सामने रखता है और सरकार को चलाने के लिए उत्तरदायित्व सम्भालने को दबजुद रहता है। हित समूह इनमें से एक भी कार्य नहीं करता।' यद्यपि, जबकि राजनीतिक दल चुनाव जीतने और सरकार के संचालन में गहरी दिलचस्पी रखता है, हित समूह तो बस अपने हित के सम्बन्ध में ही सरकारी नीति का प्रभावित करने में दिलचस्पी रखता है। इन दोनों के बीच एक अर्थ बात में भी अंतर है। राजनीतिक दल साधारणतया एकीकरण की भूमिका अदा करते हैं, किन्तु दबाव समूह विरोधी हितों के कारण अंतर्गत हो बँटाते हैं।

हित समूहों के विभिन्न प्रकार होते हैं वे स्थायी और अस्थायी हो सकते हैं, आकार में बड़े व छोटे हो सकते हैं, शक्तिशाली व कमजोर हो सकते हैं, और अधिक साधनयुक्त अथवा साधनहीन हो सकते हैं। कुछ हित समूह बड़े सक्रिय होते हैं, यथा प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में मजदूर संघ, व्यापारी संघ इत्यादि। विभिन्न प्रकार के हित समूहों में हम इस प्रकार के हित समूहों को शामिल कर सकते हैं—धार्मिक संगठन, सामुदायिक संघ, व्यवसायिक संघ, आर्थिक संघ—किमाता के संगठन, मजदूर यूनियनों, मालिकों के संघ, वैचारिक समूह—छात्रों व बुद्धिजीवियों के संघ। आर्थिक हित समूह आर्थिक हित साधन के लिए बनते हैं, यथा लाभ बँटाना, अधिक मजदूरी पाना, सदस्यों के कल्याण का आगे बढ़ाना, अपने हितों की पूर्ति के लिए आवश्यक कानून बनवाना या हित विरोधी कानूनों का विरोध करना। अनेक समूह अपने स्वयं या सम्प्रदाय के हितों को आगे बढ़ाने के लिए बनते हैं। व्यवसायिक समूहों में शिल्पियों, डाक्टरों, वकीलों व सरकारी सेवकों के संघ विद्यमान रूप से उल्लेखनीय हैं। वैचारिक संघ किसी विचारधारा के प्रचार हेतु बनते हैं, यथा भारत में गांधी जी के विचारों का प्रसार करने के लिए सर्वोदय संघ, मजदूरिय संघ, खादी या फुटीर उद्योगों के विकास का प्रोत्साहन देने के लिए बन संघ।

हित समूहों का महत्त्व और उनके कार्य करने के तरीके

महत्त्व—आधुनिक समाज को संघ ही बहुसंख्यकी (plural) कहा गया है, यद्यपि यह बहुत बड़ी संख्या में समूहों और संघों से मिलकर बना है। अधिकांश व्यक्ति यह ठीक ही तात्पर्य व अनुभव करते हैं कि अपने सामान्य हितों को आगे बढ़ाने के लिए उन्हें समूहों का निर्माण करना चाहिए। यह उक्ति बड़ी व्यावहारिक है कि संगठन ही शक्ति है। आजकल सरकार या सरकार के नीति निर्धारण व महत्त्वपूर्ण निर्णय करने वाले अर्थों पर अपने हितों में कानून बनवाने तथा हित विरोधी कानूनों का विरोध करने के लिए हित समूहों का बनाना अति आवश्यक हो गया है। आजकल व्यक्तियों का राज्य से व्यावहारिक सम्बन्ध या सम्पर्क व्यक्तिगत रूप में नहीं के बराबर रह गया है, संघ समूहों व संघों में संगठित व्यक्तियों और राज्य के बीच महत्त्वपूर्ण सम्बन्ध स्थापित होते जा रहे हैं। चूंकि राज्य ने बाह्यो का विस्तार अति व्यापक हो गया है। इसलिए सामाजिक, आर्थिक व राजनीतिक सभी क्षेत्रों में विभिन्न प्रकार के हित व दबाव समूह बन रहे हैं। 'यदि सरकार की शक्ति की सीमा में रहना है और सरकार को जनता के प्रति अनुत्तरदायी (responsive

sive) बनाना है तो सामाजिक संगठना में मुकाबले की शक्ति (countervailing power) को पैदा करना जरूरी है। राजनीतिक दला के अतिरिक्त बहुत से समूह सरकार को सीमित बनाये रखने में महत्वपूर्ण कार्य कर सकते हैं। ब्लाण्डेल के मतानुसार राजनीतिक पद्धति के लिए समूहों का महत्व दो मुख्य कारणों से है—(1) अधिक महत्वपूर्ण समूह, पुनः रूप में अथवा अन्य प्रकार से राजनीति में बड़े सक्रिय हैं। (2) यह मानना पड़ेगा कि कम या अधिक मात्रा में सभी समूह राजनीतिक पद्धति के तान बाने में गुंथे हुए हैं।¹

उनके काम करने अथवा दबाव डालने के तरीके—य पाँच प्रकार से अपना कार्य कर सकते हैं

(1) वे जनमत को प्रभावित करने के लिए अपन संदेश अथवा कार्यक्रम को पढ़ने वालों, सुनने वाली व दबन वाली जनता तक संचार के विभिन्न माध्यमों द्वारा पहुँचा सकते हैं।

(2) चुनाव में धन देकर या चुनाव अभियान में अन्य प्रकार से कम या अधिक सक्रिय भाग लेकर वे चुनावों के परिणामों को प्रभावित करने का प्रयास करते हैं।

(3) वे राजनीतिक दलों व उम्मीदवारों के चुनाव कार्यक्रम (platforms) अथवा घोषणा पत्रों में अपनी बातों के लिए स्थान पाने का प्रयत्न करते हैं।

(4) विधायकों से सम्पर्क स्थापित करके—लॉबीइंग (Lobbying) द्वारा विधि निर्माण क्रिया (legislation) पर अपने पक्ष में प्रभाव डालने का प्रयत्न करते हैं।

(5) मंत्रियों, सरकारी अधिकारियों आदि से सम्पर्क बनाये रखकर कानूनों के क्रियान्वयन अथवा प्रशासन को प्रभावित करते हैं। इनके अतिरिक्त व जनमत को अपने पक्ष में करने तथा सरकार पर प्रभाव डालने के लिए संदेश व स्मरण पत्र भेजना, साहित्य को प्रकाशित करना, सावजनिक सभाएँ व प्रदर्शन आयोजित करना, धन और अन्य प्रकार के साधनों का प्रयोग करना, चुनाव प्रचार में भाग लेना विज्ञापन आदि अनेक उचित व अनुचित उपायों का भी प्रयोग करते हैं। चूँकि अनेक राज्यों में उनकी गतिविधियाँ बहुत बढ़ गयी हैं और वे अनुचित तरीकों का भी प्रयोग करते हैं। इसलिए विभिन्न सरकारों ने उनके कार्यों, आय साधनों, उनके द्वारा व्यय किये जाने वाले धन आदि पर अनेक प्रकार के प्रतिबंध लगाने हेतु आवश्यक कानून बनाये हैं।

7 राजनीतिक दल सैद्धान्तिक विचार (Interest Aggregation)

(1) हितों का समूहीकरण—‘भागों को सामाय नीति, विकल्पों में परिवर्तित करने का कार्य को हितों का समूहीकरण (interest aggregation) कहा गया है।’ जब कोई राजनीतिक दल, अपने कार्यक्रम का निर्धारण करते समय, विभिन्न हित समूहों से भागें प्राप्त करता है तो यह उनसे सौदा करके विरोधी हितों के बीच ऐसा समझौता कराने का प्रयत्न करता है, जिसे वह अपने कार्यक्रम में स्थान दे सके। इस प्रकार यह हितों के समूहीकरण का कार्य करता है। राजनीतिक पद्धति में इस प्रकार का समूहीकरण कई तरीकों से किया जा सकता है, उदाहरण के लिए, स्पष्ट रूप में सामाय नीतियों के निर्धारण द्वारा अथवा ऐसे राजनीतिक व्यक्तियों की मर्ती करके जो किसी प्रकार की नीति के प्रति वचनबद्ध हों। वैसे तो हितों का समूहीकरण सभी राजनीतिक पद्धतियों में होता है, परंतु अन्य प्रकार की पद्धतियों की तुलना में यह कार्य प्रजातन्त्रात्मक पद्धति में अधिक खुले रूप में होता है।

आनसोण्ड और पोवेल के मतानुसार, प्रायः वे सभी प्रकार की सरकारें जो हितों का उच्चारण करती हैं, हितों का समूहीकरण कर सकती हैं। आधुनिक राजनीतिक पद्धतियों में बड़े संघ और संगठन और संगठित समूहों से अनेक प्रकार की भागें पा सकते हैं, उसके बाद वे विरोधी

हो सकता और दलों के बिना राजनीति नहीं हो सकती।

राजनीतिक दलों के महत्वपूर्ण कार्यों का उल्लेख संक्षेप में, इस प्रकार किया जा सकता है—

(1) वे बुद्धिमय जनमत के निर्माण में योग देते हैं, क्योंकि वे नागरिकों को चुनावों तथा सरकार की गतिविधियों में भाग लेने के लिए प्रोत्साहित करते हैं।

(2) वे किसी दिये हुए समय से महत्वपूर्ण प्रश्नों को पारिभाषित करते हैं और सरकार के सामने विभिन्न वैकल्पिक मार्गों का स्पष्ट रूप में रखते हैं।

(3) वे अपने कार्यक्रम मतदाताओं के सामने रखते हैं और प्रयास करते हैं कि उनके कार्यक्रम को स्वीकार करने वाले उम्मीदवारों की चुनाव में जीत हो।

(4) जीतने वाला दल समाज के विभिन्न तत्त्वों को एक सामान्य मंच पर लाने में सफलता पाने के बाद सरकार की बागडोर सम्भालता है।

(5) विरोधी दल विपक्ष में रहकर सरकार की आलोचना करते हैं और दूसरे विकल्प सरकार के जनता के सामने रखते रहते हैं।

दलीय पद्धतियाँ

साधारण रूप में, दलीय पद्धतियाँ, दलों की संस्था के आधार पर तीन प्रकार की हैं एक दलीय, द्वि-दलीय और बहुदलीय। एक दलीय पद्धति वाले राज्यों की संस्था काफी बड़ी है और यह बात नहीं है कि ऐसी पद्धति केवल अधिनायकवादी राज्यों में ही पायी जाती हो। अधिनायकवादी राज्यों में आजकल के साम्यवादी राज्यों (जैसे जर्मनी के फासीवादी इटली व नाज़ीवादी जर्मनी में था) में एक ही शासक दल होता है और विरोधी दल को संगठित होने की स्वतंत्रता नहीं होती। परन्तु साम्यवादी राज्यों में एक-दो राज्य ऐसे भी हैं जिसमें शासक दल के अतिरिक्त कुछ अन्य दलों का भी अस्तित्व है, जैसे आजकल पोलैण्ड और 1954 के बाद कुछ वर्षों तक चीन रहा। इस सम्बन्ध में यह बात ध्यान देने की है कि अन्य दलों में से कोई भी शासक दल का विरोधी नहीं होता, बल्कि वे उसी के सम्बन्धित (allied) दल होते हैं, जिन्हें किसी विशेष वर्ग को संगठित करने के लिए थोड़ी सी स्वतंत्रता मिली जाती है।

एक दलीय पद्धति के बारे में विशेष रूप से उल्लेखनीय बात यह है कि ऐसी पद्धति प्रजातन्त्रात्मक शासन पद्धतियों में भी पायी जाती है। तुर्की में कमाल अतातुर्क के नेतृत्व में आयी श्रान्ति के बाद 1923 से 1946 तक एक ही दल (People's Republic Party) रहा, यद्यपि उस देश का संविधान प्रजातन्त्रात्मक था। मैक्सिको एक ऐसा देश है जहाँ चुनाव में भाग लेने के लिए कई दलों की स्वतंत्रता है, किन्तु वहाँ एक ही दल 'The Institutional Revolutionary Party' की प्रधानता रही है। जनसाधारण के एक ही दल (single mass party) का उद्घरण अफ्रीका व एशिया के कई नये राज्यों में हुआ है। जहाँ किसी देश में राष्ट्रीय आन्दोलन में स्वाधीनता प्राप्त करने के लिए एक दल के नेतृत्व में संघर्ष किया वहाँ उस काल में वस्तुतः सभी समूह जो स्वतंत्रता चाहते थे, उसी में मिल गये। परन्तु जब स्वाधीनता प्राप्त हो गयी, तो उस व्यापक दल में विभिन्न आधारा पर नये संगठन या दल बनाने आरम्भ हुए। ऐसी परिस्थितियों में बचने के लिए और देश में विकास कार्यक्रम की द्रुतगति बनाय रखने के उद्देश्य से कुछ राज्यों ने केवल एक ही दल रखने का निर्णय किया। पानामा, कोनिया और टॉमैनिगा में ऐसा ही किया गया। 1975 में शेख मुजीबुर्रहमान के मृत्यु से पूर्व उनके नेतृत्व में बने संविधान में भी एक ही सरकारी दल की व्यवस्था की गयी थी। इन राज्यों में एक दलीय प्रजातन्त्र को इन आधारों पर स्थापित ठहराया गया है पहला विरोधी दल केवल वर्तमान मनभेदा की अधिक तीव्र वनायों, जबकि विभिन्न मतों को बहुत शासक दल के भीतर ही स्थान दिया जा सकता है और सब प्रकार

के मतभेदों के बाद एक सामान्य और सहमतिपूर्ण कार्यक्रम तैयार किया जा सकता है। दूसरे, जबकि इन देशों में राष्ट्रीय विकास के लिए आवश्यक कौशल और योग्य व्यक्ति बहुत सीमित संख्या में हैं, ये देश सासद प्रजातन्त्र के लिए परम्परागत संघर्ष को अनावश्यक और अवांछनीय समझते हैं।

जहाँ तक द्वि-दलीय पद्धति का सम्बन्ध है, सासद पद्धति वाले राज्यों में इसका सबसे अच्छा उदाहरण यूनाइटेड किंगडम है। आस्ट्रेलिया व कनाडा में भी दो ही प्रमुख दल हैं। परन्तु इन सभी देशों में तीसरा दल भी है और हाल के बीते वर्षों में यह प्रवृत्ति जमी है कि चुनाव में विजयी दल को विधायिका में बहुत कम 'बहुमत मिला है। या किसी भी दल को स्पष्ट बहुमत नहीं मिला। इसके परिणामस्वरूप वहाँ घने मन्त्रिमण्डल कम सुदृढ़ रहे और वे पूरी अवधि तक स्थायी न रह पाये। संयुक्त राज्य अमरीका में 'शासन पद्धति' का रूप दूसरा है, तथापि वहाँ भी दो ही प्रमुख दल रहे हैं। किन्तु अमरीका और अन्य देशों के राजनीतिक दलों के बीच अन्तर की मुख्य बात यह है कि जबकि अन्य देशों में 'राजनीतिक' दल सिद्धांतों के आधार पर बने हैं, संयुक्त राज्य अमरीका के दोनों दलों के बीच 'सिद्धांतिक' अन्तर नहीं है। सासद पद्धति की सफलता के लिए दो-दलीय पद्धति को आवश्यक समझा जाता है। भारत में अनेक राजनीतिक नेता और विचारशील व्यक्ति ऐसी ही पद्धति का विकास चाहते हैं, इसी बात को सामने रखकर भारत के संविधान निर्माताओं ने एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र रखे और आनुपातिक प्रतिनिधिक पद्धति को पसन्द नहीं किया।

अधिकतर प्रजातन्त्री देशों में बहु-दलीय पद्धति पायी जाती है। फ्रांस, स्वीडन व जर्मनी आदि राज्यों में कई दल हैं और उनमें से अधिकतर में किसी न किसी रूप में आनुपातिक प्रतिनिधिक पद्धति को अपनाया गया है। अनेक दलों के अस्तित्व के परिणामस्वरूप फ्रांस में वर्तमान संविधान, जो पूर्व तक 'राजपालिका' अस्थायी और कमजोर रहती थी। वहाँ मन्त्रिमण्डल का जीवनकाल क्षतिग्रस्त था। इस सम्बन्ध में दोष को दूर करने के लिए वर्तमान (पाँचवें गणतन्त्र के) संविधान में, जो 'जनरल डी गाले' के भाग-दशन में अन्तर्गत बना था, 'राजपालिका' को बहुत सुदृढ़ बनाया गया है, और सासद पद्धति के अन्तर्गत 'राष्ट्रपति' को अनेक शक्तियाँ सौंपी गयी हैं। भारत में भी राजनीतिक दलों की संख्या अभी तक काफी बड़ी है। परन्तु यह सीमावर्ती बात है कि राष्ट्रीय कांग्रेस की संघ व अनेक राज्यों में प्रधानता कायम रही है। साथ ही यह स्पष्ट बात है कि विपक्ष विभाजित व कमजोर रहा है। विभिन्न राजनीतिक दलों ने आपसी में और विभिन्न के लिए कुछ प्रयत्न किये, जिनके अभी तक ठोस परिणाम नहीं निकले हैं।

दूसरा अध्याय

राज्य और शासन

I राज्य

'राज्य' क्या है ? राजनीतिक सस्याओं में सबसे प्रमुख और महत्वपूर्ण सस्या राज्य है और उसके बाद दूसरा स्थान शासन (सरकार) का है। अब सभी राजनीतिक सस्याओं का सम्बन्ध राज्य अथवा शासन से है। अब हम सबसे पहले इस प्रश्न की परीक्षा करेंगे कि 'राज्य क्या है ? संगठित सामाजिक जीवन के लिए यह अति आवश्यक है कि समाज में कोई ऐसी सत्ता हो जो सुखी और शान्तिमय जीवन के लिए उपयुक्त व्यवस्था कर सके तथा जिसके रहते हुए सभी व्यक्ति और सब अपना अपना काम करते रहे और दूसरा को हानि न पहुँच सके। यह काम एक ऐसी बड़ी और प्रबल सत्ता द्वारा ही किया जा सकता है जो सभी पर नियन्त्रण रख सके, ऐसी सत्ता केवल 'राज्य' है। सभी सामाजिक सस्याओं में राज्य सबसे अधिक व्यापक और शक्तिशाली है। जैसा कि ग्रीक लेखकों ने बताया है, राज्य स्वाभाविक (natural) और आवश्यक दोनों ही हैं। यह इस अर्थ में स्वाभाविक है कि इसका उदय मनुष्य की स्वाभाविक प्रवृत्ति (सामाजिकता) का परिणाम है। हम सभी किसी न किसी राज्य के सदस्य रूप में जन्म लेते हैं। राज्य मनुष्य के पूर्ण विकास के लिए अति आवश्यक है। राज्य का जन्म मानव जीवन के लिए हुआ और यह मनुष्य जीवन को अच्छा बनाने के लिए काममें है। मैकाइवर ने सत्य ही कहा है कि राज्य सामाजिक मनुष्य का साधन है। वास्तव में, सभी जीवन का आधार अथवा पहली शक्त राज्य है।

राज्य का अंग्रेजी रूपांतर 'स्टेट' (state) है। सबसे प्रथम, इटली में पंद्रहवीं शताब्दी के आरम्भ में 'स्टेट' शब्द का प्रयोग हुआ और उसे राज्य के अर्थ में मैकियावेली ने अपने प्रसिद्ध ग्रन्थ 'द प्रिंस' में प्रयुक्त किया। इंग्लैंड में इस शब्द का प्रयोग सबसे पहले 1538 में हुआ। जर्मनी में 'स्टाट्स-कून्स्ट' (statskunst) शब्द का प्रयोग सत्रहवीं शताब्दी में सामान्य रूप से हुआ। तब से राजनीतिक शरीर (body politic) के लिए विभिन्न यूरोपीय भाषाओं में राज्य शब्द प्रयुक्त होने लगा, फ्रांसीसी भाषा में पहले 'एस्टेट' (estat) और बाद में 'एटेट' (etat) शब्द प्रयोग में आया, उसी के पर्यायवाची शब्द जिसका अर्थ कुछ भिन्न था, ग्रीस और रोम में प्रयुक्त होते थे। प्राचीन ग्रीस में राज्य को पोलिस (Polis) कहते थे, पालिस राज्य से कुछ अधिक विस्तृत अर्थ में प्रयुक्त होता था। इसका अभिप्राय नगर (राज्य) के घनिष्ठ सामुदायिक जीवन से था।

ऐसे ही रोमन शब्द 'सिविटास' (civitas) का अभिप्राय राज्य के केन्द्र रूप में नगर की नागरिकता से था। रोमन भाषा में प्रयुक्त दूसरे शब्द 'रेस पब्लिका' (res publica) का अर्थ जनता और जन-व्यवस्था के लिए ध्यान था। हरमन फाइनर ने तब देते हुए बताया है कि ग्रीस और रोम के विचारकों द्वारा दिये विचारों में राज्य शब्द का अस्तित्व न था। ग्रीक नामनवैत्य का बल सर्वोपरित्व व आज्ञापालन की अपेक्षा अधिकारों के उपयोग पर था, जबकि रोमन

नागरिकों ने दासों के शोषण पर आधारित एक प्रकार का राजनीतिक संगठन बनाया हुआ था। आजकल 'राज्य' शब्द का प्रयोग बहुत व्यापक रूप में किया जाता है। किंतु वहुधा इसे राष्ट्र, समाज, देश और शासन के पर्यायवाची रूप में भी प्रयुक्त किया जाता है। सध राज्यो के सम्बन्ध में 'राज्य' का प्रयोग विशेष अर्थ में किया जाता है। सध राज्य और उसकी सधातरित इकाइयो को भी राज्य कहा जाता है।

प्राचीन तथा अर्वाचीन अनेक लेखकों ने राज्य शब्द की भिन्न भिन्न परिभाषायें की हैं, उनमें से कोई भी दो एकरूप नहीं हैं। हम यहां पर कुछ परिभाषायो का उल्लेख कर राज्य की उपयुक्त परिभाषा के विषय में विचार करेंगे। सवप्रथम, अरस्तू के अनुसार, पूण और स्वावलम्बी जीवन के लिए परिवारो और गावो का सध राज्य है। हॉलण्ड के अनुसार, राज्य 'एक ऐसा बड़ा समुदाय होता है, जो साधारणतया किसी निश्चित भू भाग पर अधिकार रखता है और जिसमें बहुसंख्या अथवा व्यक्तियों के एक बड़े दल की इच्छा उनके विरोधियों के विरुद्ध भाय होती है।¹ यह परिभाषा अधिक लम्बी है, यद्यपि इसमें राज्य के प्रमुख लक्षणो का स्पष्ट संकेत है।

ब्लश्लो कहता है 'किसी भूमि विशेष के राजनीतिक रूप से सुसंगठित लोगों का ही नाम राज्य है।' बुडरो विलसन लिखता है 'राज्य सबसे उच्च समुदाय है और एक निश्चित प्रदेश में नियमों के पालन के लिए संगठित किया जाता है।' लास्की के शब्दों में, 'राज्य एक भूमिगत समाज है, जो शासन और शासितों में बँटा होता है और अपनी सीमाओं के क्षेत्र में आने वाली अय सस्थाओं पर सर्वोपरिता का दावा करता है।' गानर के अनुसार, 'राज्य मनुष्यों का एक संगठन है। वे मनुष्य एक निश्चित भू भाग पर अधिकार रखते हैं, सभी प्रकार के बाहरी नियमों से स्वतंत्र होते हैं, और उनकी एक संगठित सरकार हाती है। वे स्वाभाविक रूप से राज्य की आज्ञाओं का पालन करते हैं।' इस परिभाषा में राज्य के आवश्यक तत्वों को भली प्रकार से सम्मिलित किया गया है।

उपर्युक्त परिभाषाओं के ऊपर विचार करने से पता चलता है कि राज्य इन चार प्रमुख तत्वों से मिलकर बना है—(1) जन-समुदाय, (2) निश्चित भू भाग, (3) शासन व्यवस्था अथवा सरकार, और (4) राजसत्ता। मैक्सवैबर के शब्दों में 'राज्य वह सध है जो सरकार द्वारा निमित्त कानूनों (जिन्हें लागू करने व मनवाने की शक्ति सरकार को प्राप्त होती है) के अनुसार काय करता हुआ किसी विशिष्ट भूमि खण्ड में रहने वाले समुदाय के भीतर सामाजिक व्यवस्था को बाह्य सवव्यापी दशायें बनाये रखता है।'² यह परिभाषा राज्य के विभिन्न तत्वों का स्पष्ट दिग्दर्शन कराती है। संक्षेप में, राज्य एक स्वतंत्र, संगठित और भूमिगत समाज होता है। मैक्स वेबर (Max Weber) के अनुसार राज्य की परिभाषा इस प्रकार है 'आज हम कहते हैं कि राज्य एक मानव समुदाय है जो किसी दिये हुए भूखण्ड के भीतर भौतिक शक्ति के वैध प्रयोग के एकाधिकार पर (सफलतापूर्वक) दावा करता है। इस बात पर ध्यान दीजिये कि 'भूखण्ड' राज्य के लक्षणों में से एक है। वर्तमान समय में, विशिष्ट रूप से भौतिक शक्ति के प्रयोग का अधिकार अय सस्थाओं और व्यक्तियों को वही तक मिला होता है जहाँ तक कि राज्य उसकी आज्ञा देता है।'³ हम विभिन्न परिभाषाओं को निम्नलिखित चार समूहों में रख सकते हैं—

(1) वे परिभाषायें जो राज्य के ऐतिहासिक विकास और उसके ध्येय की ओर संकेत करती हैं। उदाहरण के लिए, अरस्तू ने कई स्थानों पर राज्य की परिभाषा इस प्रकार दी है 'यह

¹ MacIver R M *The Modern State* p 22

² See Almond and Coleman *The Politics of the Developing Areas* p 5

परिवारो और ग्रामो का सध है, जो एक पूण और आत्म निभर अस्तित्व की प्राप्ति के लिए बनता है।' अथ स्यान पर वह कहता है कि राज्य का ज म जीवन के लिए हुआ और इसका अस्तित्व अच्छे जीवन के लिए है।

(2) कुछ दार्शनिको ने राज्य को अपने प्रयोजन की पूर्ति के शब्दो म पारिभाषित किया है। हीगल के अनुसार राज्य मूल स्वतंत्रता का यथाय रूप (the actuality of freedom) है यह स्वतंत्रता की पूर्ति (realization of freedom) अर्थात् पूण और अंतिम उद्देश्य की प्राप्ति है जिसके लिए इसका अस्तित्व है।

(3) कुछ विचारका ने राज्य को गहन सामाजिक, आर्थिक शब्दावली म पारिभाषित किया है, जैसे मावस ने कहा है कि राज्य वग प्रभुत्व का साधन है, अर्थात् यह एक वग द्वारा दूसरे वग को दबाय रखने का साधन है।

(4) राज्य की अनेक परिभाषायें उसके आवश्यक तत्वो को ध्यान म रखकर की गई हैं, जिनके उदाहरण पहले दिये जा चुके हैं।

जैसा कि ऊपर बताया गया है राज्य चार तत्त्वा से मिलकर बनता है। हॉलण्ड की परिभाषा म इन तत्वो का स्पष्ट वर्णन है (1) जनसत्ता, (2) निश्चित भू भाग पर अधिकार, और (3) बहुमत या एक वग के अनुसार शासन। ब्लटश्ली और वर्जेंस द्वारा दी गई परिभाषा म प्रथम तीन तत्वो को सम्मिलित किया गया है, अर्थात् इन सभी परिभाषाओं म राजसत्ता (sovereignty) के तत्व का उल्लेख नहीं है। परन्तु गानर की परिभाषा म, जिसे हमने सर्वश्रेष्ठ बताया है चार तत्त्वा का स्पष्ट वर्णन है। अंतर्राष्ट्रीय कानून के प्रसिद्ध लेखक फिलीमोर की आगे दी गई परिभाषा मे चारो तत्वो का उल्लेख है। वह कहता है कि 'राज्य मनुष्य का वह समुदाय है जो किसी निश्चित भू भाग पर स्थायी रूप मे बसा हुआ हो, जो एक सुव्यवस्थित सरकार द्वारा उस भू भाग के अतगत स्थित मनुष्यों पर पूरा नियंत्रण, अधिकार तथा प्रभुता रखता हो और जिसे सत्ता के अथ किसी भी समुदाय से युद्ध और शांति करने तथा अन्य किसी प्रकार के अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार प्राप्त हो।'।

अतः राज्य का चौथा तत्व राजसत्ता है। कुछ विचारको के अनुसार तो यह भी राज्य का आवश्यक तत्व है, अर्थात् इसके अभाव मे कोई प्रदेश अन्य तत्वो के रहते हुए भी राज्य नहीं कहला सकता। परन्तु कुछ अन्य विचारका के मत मे यह तत्व इतना आवश्यक नहीं है जितने कि दूसरे तत्व हैं। उनके मतानुसार राजसत्ता के अभाव म भी राज्य हो सकते हैं। यह बात उदाहरण की सहायता से अविन स्पष्ट हो जायेगी। प्रथम मत के अनुसार पराधीन भारत को राज्य नहीं कहा जा सकता था, परन्तु वह यथाय मे राष्ट्र सघ का भी सदस्य बना, इस प्रकार उसके राज्य होने म कोई संदेह नहीं था। इजिप्ट और इंग्लैंड के बीच हुई संधि के अनुसार कुछ समय पूर्व तक वैदेशिक क्षेत्र तथा कुछ अन्य मामलो मे इजिप्ट का राजसत्ता प्राप्त न थी, फिर भी उसे व्यवहार मे राज्य ही माना जाता था। इनके अतिरिक्त समुक्त राज्य अमरीका और भारत के इनहीं राज्यों को राज्य कहा जाता है, यद्यपि उन्हें अत्यधिक सीमित क्षेत्र म राजसत्ता मिली है। इन उदाहरणों पर विचार करने क बाद भी यह स्वीकार करना पड़ेगा कि वास्तव म राजसत्ता का होना राज्य के लिए आवश्यक है।

कुछ अंतर्राष्ट्रीय यायविज्ञा ने राज्य के ऊपर वर्णन चारो तत्त्वा के अतिरिक्त एक और तत्व भी बताया है। इनके अनुसार प्रत्येक राज्य म दूसरे राज्यों के साथ सम्बन्ध स्थापित करने की क्षमता भी होनी चाहिए और उसे ममान क सामा स्वतंत्र रूप म कार्य करने की क्षमता रखनी चाहिए। इस मत के समर्थकों के अनुसार किसी राज्य को राज्य मान जाने के लिए यह आवश्यक है कि वह समुक्त राष्ट्र सघ का सदस्य हो। परन्तु अंतर्राष्ट्रीय यायविज्ञा का तत्व अभी

तक अथ चारों तत्वों के बराबर महत्त्वपूर्ण नहीं माना जाता है। जहाँ तक अथ राज्यों के साथ सम्बन्ध स्थापित करने की क्षमता का प्रश्न है, प्रभुता में राज्य की स्वतन्त्रता का तत्त्व आ ही जाता है और प्रत्येक स्वतन्त्र राज्य इस प्रकार की क्षमता प्राप्त कर लेता है। समुक्त राष्ट्र सघ की सदस्यता को आवश्यक तत्त्व नहीं स्वीकार किया जा सकता। साम्यवादी चीन बहुत समय तक समुक्त राष्ट्र सघ का सदस्य न रहा।

मायता कानूनी अथवा यथाय दो प्रकार की होती है। बहुत समय बाद ही समुक्त राज्य अमरीका ने स्पेन में फ्रांको के शासन और सोवियत सघ के शासन को कानूनी मायता दी, यद्यपि वह इन दोनों शासनों को पसन्द नहीं करता था। जब किसी देश में क्रांति या विद्रोह के फलस्वरूप नई सरकार बनती है, तो साधारणतया उसे नये सिरे से मायता पानी हाती है। मायता प्राप्त होने से ही किसी देश को राज्य का पद नहीं मिल जाता, यद्यपि उसकी गिनती अवश्य ही कुछ राज्यों की दृष्टि में राज्य रूप में होने लगती है। बगला देश की अनेक राज्यां न मायता प्रदान कर दी है, किन्तु वह अभी तक समुक्त राष्ट्र सघ का पूर्ण सदस्य नहीं बना है।

राज्य का स्वरूप—अरस्तू का कथन है कि राज्य की उत्पत्ति मनुष्य के जीवन की आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए हुई, किन्तु राज्य मनुष्यों के जीवन को अच्छा बनाने के लिए कायम है। उसने लिखा है कि यदि प्रत्येक समुदाय का उद्देश्य मनुष्यों की कुछ भलाई करना है, तो राज्य का उद्देश्य, जो सर्वोच्च समुदाय है, मनुष्यों की अधिकतम भलाई करना है। अथ आदर्शवादी भी राज्य को एक नैतिक और सबसे ऊँचा समुदाय मानते हैं। कुछ विद्वानों के अनुसार राज्य का आधार शक्ति है। मैकियावेली और टीटस्की इसी मत के समर्थक रहे हैं। परन्तु आजकल शक्ति सिद्धांत अथवा शक्ति को राज्य का उचित आधार नहीं माना जाता। शक्ति के कारण कोई वस्तु उचित नहीं ठहराई जा सकती। ग्रीन की अप्रलिखित उक्ति में गहरा सत्य है, 'राज्य का आधार शक्ति नहीं बल्कि इच्छा है।' चूँकि राज्य को शक्ति पर आधारित माना जाता है, इसी कारण अराजकतावादी राज्य को हर रूप में मिटाना चाहते हैं। साम्यवादी भी अपने आदर्श समाज का राज्य रहित बनाने की बात कहते हैं। इसी से मिलता जुलता यह विचार है कि राज्य किसी वय की शक्ति और प्रभुत्व को कायम रखने का साधन है। काल मार्क्स का भी यही कहना था।

सामाजिक समझौते के समयक राज्य को मनुष्यकृत अथवा कृत्रिम समझते हैं, जिनका आधार समझौता है और जिसे तोड़ा भी जा सकता है। परन्तु राज्य की सानेदारी का कम्पनी के समान मानना उचित नहीं प्रतीत होता। राज्य का होना और रहना मनुष्यों के लिए सध्य और सामाजिक जीवन की एक आवश्यक शक्ति है। राज्य एक ऐच्छिक नहीं बल्कि अनिवार्य समुदाय है जिसका आधार समझौता नहीं हो सकता। आजकल तो अधिकतर व्यक्ति राज्य को मानव कल्याण का सबसे महत्त्वपूर्ण साधन मानते हैं और कल्याणकारी राज्य का ध्येय (goal of welfare state) में विश्वास करते हैं। मेकडवर ने राज्य को सामाजिक मनुष्य का साधन बताया है। अरस्तू ने तो इसे अच्छे जीवन के लिये अति आवश्यक बताया ही है परन्तु राज्य मनुष्यकृत अथवा ऐच्छिक कम्पनी के समान नहीं है, इसकी सदस्यता अनिवार्य है। बहुलवादियों (pluralists) के अनुसार समाज अनेक सघों से मिलकर बनता है राज्य भी उनमें से एक है। अथ मध्य अथवा समुदाय भी राज्य की भाँति स्वाभाविक और आवश्यक है।

व्यक्तिवादियों के अनुसार राज्य एक आवश्यक बुराई है, अतः इसके कायम में सश्रम होना चाहिए। अराजकतावादी राज्य को शक्ति पर आधारित मर्यादा मानते हैं और उनका उद्देश्य न कि विश्वास करते हैं। उनका ध्येय राज्यविहीन समाज की स्थापना है। परन्तु समाजवादी राज्य को समाज के हित का आवश्यक साधन मानते हैं। कुछ विद्वानों के मतानुसार राज्य एक

व्यवस्था है, इसका संगठन कानूनों के अनुसार मनुष्यों के जीवन को व्यवस्थित करता है। वास्तव में, यह सच है कि प्रत्येक व्यक्ति किसी राज्य में रहता है और उसके कानूनों को मानता है। कानूनी दृष्टि से राज्य शक्ति असीमित हैं, परन्तु वास्तव में उस पर कुछ सीमाएँ हैं। यह राज्य का महत्वपूर्ण पहलू है, परन्तु राज्य के उच्चतर उद्देश्य को इसके अनुसार स्वीकार नहीं किया जा सकता। कुछ लक्ष्यों को राज्य को एक सावयव प्राणी बताया है। जिस प्रकार से मनुष्य के शरीर में अनेक अंग होते हैं, जो विभिन्न प्रकार के कार्य करते हैं, उसी प्रकार राज्य में विभिन्न अंग होते हैं। हरबर्ट स्पेंसर ने तो राज्य को सावयव प्राणी जैसा ही नहीं माना वस्तुतः उसे एक जीवित प्राणी कहा है। राज्य को प्राणी जैसा कहना तो ठीक है, इस विचार का यह महत्व भी है कि राज्य और व्यक्ति एक दूसरे पर पूर्णतया निर्भर हैं और एक के बिना दूसरे का अस्तित्व नहीं हो सकता। परन्तु राज्य को एक सावयव प्राणी नहीं माना जा सकता।

उपयुक्त के अतिरिक्त राज्य के स्वरूप के विषय में हम ये बातें कह सकते हैं—(1) दार्शनिक दृष्टि से राज्य न तो एक मनुष्यवृत्त मशीन है और न एक सावयव प्राणी, किन्तु दोनों का मिश्रण है। (2) धार्मिक दृष्टि से राज्य को चाहे प्राचीन काल में ईश्वरकृत सत्ता समझा जाता था, आजकल तो राज्य को एक मानव सत्ता माना जाता है। (3) आर्थिक और नैतिक दृष्टियों से राज्य को एक वग राज्य और पुलिस राज्य कहकर बुरा समझा गया है, वास्तव में राज्य के स्वरूप में शक्ति और इच्छा दोनों का ही मेल है। (4) कानूनी दृष्टि से, राज्य आज भी सर्वोपरि या प्रमुतापूर्ण है। परन्तु उसे नि सीम नहीं मान सकते, और राज्य को शक्ति से केवल विभिन्न समुदायों में समन्वय स्थापित करना चाहिए। अतः हम एन० वाइल्डे के इन विचारों से सहमत हैं 'सामाजिक कल्याण का आदण ऐसा समुदाय है जिसके सदस्य स्वतंत्र व उत्तरदायी हों और जो अपने सुख की प्राप्ति सम्भवतया स्वयं ही करें। इस तथ्य से कि इस आदर्श का उच्चतम विकास प्रशिक्षण और अनुकूल वातावरण द्वारा ही हो सकता है, हमें न भूल जाना चाहिये कि राज्य इनकी पूर्ति में केवल उन दगाओं की तैयारी करता है जिनके आधार पर व्यक्तियों को अपन नैतिक विकास के लिए प्रयत्न करने चाहिये। इन शर्तों के साथ हम यह साधारण नियम स्वीकार कर सकते हैं कि राज्य अधिकारी का संगठनकर्ता और सामाजिक न्याय का सरसक है।'।

2 शासन (सरकार)

राज्य और शासन—राज्य वह जनसमूह है जो किसी निश्चित भू-भाग में बसा हो, जो संगठित और स्वाधीन हो। प्रत्येक राज्य की अपनी सरकार होती है, सरकार एक प्रकार से शासन चलाने वाला सभी व्यक्तियों का समूह होती है। सरकार शासन का संचालन करती है और राज्य के सभी कार्यों की देख-रेख भी करती है। इसी कारण कुछ लेखकों ने सरकार को मनीषा बताया है। (1) सरकार राज्य का एक अंग मात्र है, क्योंकि सरकार में सभी नागरिकों को नहीं गिना जा सकता। (2) राज्य अमूर्त होता है, एक विचार मात्र है, परन्तु सरकार स्पष्ट रूप से मूर्त होती है। उदाहरण के लिये भारत एक राज्य है जिसमें 55 करोड़ व्यक्ति रहते हैं भारतीय सरकार में राष्ट्रपति, मन्त्रिपरिषद्, विधानमण्डल, उच्च अधिकारी, मध्य दर्जे के अधिकारी तथा छोटे-मछोटे बमबारी ही सम्मिलित किए जा सकते हैं। (3) राजसत्ता राज्य की विशेषता है न कि सरकार की। (4) राज्य स्थायी होता है, जबकि सरकार परिवर्तनशील होती है, अर्थात् सरकार के बदला में राज्य नहीं बदल जाता। अतः म, राज्य की गतिम मौलिक शक्ति है और सरकार की शक्ति प्राण की हृद होती है। जनता सरकार का विरोध कर सकती है किन्तु राज्य का नहीं, क्योंकि सरकार बुरी और हटाने योग्य हो सकती है।

सरकार का महत्व—किसी भी राज्य का शासन के बिना अस्तित्व सम्भव नहीं है,

शासन के प्रभाव का अर्थ व परिणाम अराजकता है। राज्य की सुरक्षा, राज्य में शांति और व्यवस्था बनाये रखने तथा नागरिकों के लिये अच्छे जीवन की आवश्यकताओं की पूर्ति करने की दृष्टि से सरकार का महत्त्व बहुत अधिक है। सरकार का मुख्य कार्य सामाजिक आवश्यकताओं की पूर्ति करना और अधिकारपूर्ण नियमों (अर्थात् कानूनों) को इस प्रकार बनाना व लागू करना है कि राष्ट्र की एकता व स्वतन्त्रता बनी रहे। सरकार का महत्त्व इस बात से आका जा सकता है कि यह सव्यापी सत्ता है। सभी स्थानों पर और सभी कालों में मनुष्य किसी न किसी सरकार के अधीन रहे हैं। वर्तमान काल में सरकार के वृद्धिपूर्ण महत्त्व का कारण उसके कार्यों में हुई अपूर्व वृद्धि है।

आधुनिक काल में भौतिक कल्याण के लिए चाह इतनी बलवती बन गई कि अधिकतर व्यक्तियों ने अपनी स्वतन्त्रता को प्रबन्धक वर्ग (managerial class) के हाथ में सौंप देना पसन्द किया। शासन के विशेषज्ञों अथवा तकनीकियों (technocrats) ने यह आशा दिलाई कि वे जनसाधारण का जीवन स्तर ऊँचा उठा सकेंगे और काम करने के घण्टों में कमी भी करा सकेंगे। फलतः सरकार के कार्यों में बहुत वृद्धि हुई विशेष रूप से सांस्कृतिक कार्य, जन कल्याण कार्य, और अर्थव्यवस्था के क्षेत्रों में। अतएव जनसाधारण के नये समाज में शासन की भूमिका में बड़ा परिवर्तन हुआ है। अपना सन्तुलन बनाये रखने के हित में राज्य के लिए आवश्यक हो गया है कि वह सामाजिक पद्धति में अपना नियन्त्रण अथवा अपनी प्रधानता को कायम करे। ऐसा करने के लिए नई सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था में विभिन्न समूहों की विरोधी मांगों को समायोजित करना ही काफी नहीं रहा, वरन् सरकार को सोच समझकर सामाजिक कल्याण की नई दशाओं की रचना करनी पड़ी है। इस प्रकार सरकार को राज्य का अभिक्ता (agent) के रूप में धन के उत्पादन और वितरण के लिए निश्चित रूप में अधिक उत्तरदायित्व सम्भालना पड़ा।¹

सरकार के कार्यों में वृद्धि के लिए उत्तरदायी कारणों को हम संक्षेप में, इस प्रकार से रख सकते हैं (1) राज्य के ध्येय के विषय में राजनीतिक विचारधारा में महत्त्वपूर्ण अन्तर हुआ है। चारों ओर आर्थिक और सामाजिक समानता की नई चेतना फैली है। अब अहस्तक्षेप की नीति (policy of laissez faire) को त्याग दिया गया है और राज्य जनता के हित में अनेक प्रकार के कार्य करने लगा है। (2) प्रत्येक राज्य में जनसंख्या की वृद्धि हो रही है। उससे उत्पन्न कठिन समस्याओं का निराकरण करने के लिए अब प्रगतिशील सरकारें प्रायः सभी प्रकार के कार्य करने लगी हैं। (3) वर्तमान युग में युद्ध का रूप अत्यन्त भयंकर हो गया है और अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियाँ भी ऐसी हो गयी हैं कि आधुनिक सरकारों को अनेक कार्य करने पड़ रहे हैं।

सरकार की शाखाएँ—सरकार के कार्यों का परम्परागत विभाजन तीन वर्गों—विधायी कार्यकारी और न्यायिक में किया जाता है। उसी के आधार पर अधिकतर सरकारों के तीन प्रमुख अंग—विधायिका, कार्यपालिका व न्यायपालिका होते हैं। परन्तु कुछ विचारकों के अनुसार सरकार के कार्यों को दो समूहों—नीति निर्धारण और नीति का कार्यान्वयन—में रखा जाना सबसे सरल है। यहाँ पर फाइनर का मत भी दिया जाना आवश्यक और उचित प्रतीत होता है। मोटे रूप में वह सरकार की शक्तियों को दो भागों में बाँटता है—(1) नीति निर्माण, और (2) प्रशासन। परन्तु जब वह इस विभाजन को राजनीतिक गतिविधियों के बारे में लागू करता है तो उसके

¹ Carter and Herz write "Thus government as the agent of the state has been forced more and more to assume positive responsibility for the creation and distribution of wealth. In so doing it has almost universally become big government, both in scope and in the numbers of those employed in carrying on its responsibilities —Government and Politics in the Twentieth Century p 9."

अनुसार नीति निर्धारण शाखा के केन्द्र, निर्वाचक मण्डल, राजनीतिक दल, विधायिका, मंत्रिमण्डल और राज्य का अध्यक्ष होते हैं। दूसरी शाखा के केन्द्र मंत्रिमण्डल, राज्य का अध्यक्ष, नागरिक सेवा और न्यायालय है। इस प्रकार राजनीतिक गतिविधियों के सात मुख्य केन्द्र हैं, जिनका सहयोग सरकार के किसी भी कार्य को पूरा करने के लिए आवश्यक है।¹ पूर्वोक्त विभिन्न मतों में काफी वास्तविकता है, फिर भी सामान्यतः व्यवहार में सरकार की तीन ही प्रमुख शाखाएँ पायी जाती हैं। जिनका सरकार के तीन मुख्य कार्यों से सम्बंध है। ये हैं—कानून व नियम बनाना (rule making), कानूनों व नियमों को लागू करना (rule application), और नियमों का उल्लंघन अथवा अतिक्रमण (violation) होने पर न्याय व्यवस्था का होना (rule adjudication)। तीनों ही प्रकार के कार्यों को सरकार की तीन प्रमुख शाखाएँ—विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका करती हैं। इन सभी का विस्तारपूर्ण विवेचन आगे के अध्यायों में किया गया है। यहाँ पर हम सरकार की तीनों शक्तियों से सम्बंधित महत्वपूर्ण शक्ति पृथक्करण सिद्धांत का विवेचन करेंगे।

3 शक्ति-पृथक्करण का सिद्धान्त

सोलहवीं शताब्दी में जीन बोदा (Jean Bodin) ने राजा द्वारा न्याय प्रशासन के खतरो को बताया और तब दिया कि न्याय करने का कार्य स्वतन्त्र मजिस्ट्रेटों को सौंपा जाना चाहिए। जेम्स हेरिंगटन ने कार्यपालिका और विधायिका के बीच स्पष्ट पृथक्करण पर जोर दिया। जॉन लॉक ने शासन की शक्तियों को तीन शाखाओं—विधायी, कार्यपालिका और फेडरेटिव (जिसका अर्थ कूटनीतिक शक्ति से है) में बाँटा। शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का स्पष्ट प्रतिपादन अठारहवीं शताब्दी में फ्रांस के प्रसिद्ध लेखक माटेस्वू ने अपने विख्यात ग्रंथ (Spirit of the Laws) में किया। उसके अनुसार सिद्धांत की व्याख्या निम्नलिखित है

‘जब विधायिका और कार्यपालिका की शक्तियाँ एक ही व्यक्ति या व्यक्ति समुदाय (मजिस्ट्रेटों के समुदाय) के हाथ में केन्द्रित होती हैं, तो किसी भी प्रकार की स्वतन्त्रता नहीं होती, क्योंकि यह भय बना रहता है कि वही राजा या सीनेट (विधायिका) मनमाने कानून पास करके उसको मनमाने ढंग से लागू न करने लगे। यदि न्यायाधीश की शक्तियों को विधायिका और कार्यपालिका की शक्तियों से पृथक् नहीं किया जाता तो भी स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं हो सकती। यदि न्यायपालिका और विधायिका की शक्तियाँ भी मिली रहती हैं तो प्रजा के जीवन और स्वतन्त्रता पर स्वेच्छाचारी नियंत्रण होगा, क्योंकि इस दशा में न्यायाधीश विधि निर्माता (कानून बनाने वाला) भी होगा। यदि न्यायपालिका और कार्यपालिका की शक्तियाँ मिली हुई हैं, तो न्यायाधीश पूर्ण रूप से आतंतायी बन सकता है। यदि एक व्यक्ति या व्यक्ति समुदाय कुलीन या साधारण कानून बनाये, उसको लागू करने और फसला करने के तीनों कार्यों को स्वयं करने लगे, तो प्रत्येक वस्तु का अन्त हो जायेगा अर्थात् पूर्णतया स्वेच्छाचारी निरंकुश शासन स्थापित होगा और स्वतन्त्रता का स्वप्न में भी विचार नहीं किया जा सकेगा।

यह सिद्धांत उस समय की राजनीतिक विचारधारा का महत्वपूर्ण अंग बना और समुक्त राज्य अमेरिका व फ्रांस की क्रांतियों के पीछे जो राजनीतिक दर्शन था उसका यह महत्वपूर्ण भाग रहा। 1789 में फ्रांस की संविधान निर्मात्री सभा ने यह घोषित किया कि जिस देश में शक्ति पृथक्करण की व्यवस्था नहीं है उस देश का शासन सांविधानिक नहीं हो सकता। 1765 में माटेस्वू के मत का समर्थन प्रसिद्ध अंग्रेज विधिशास्त्रवेत्ता ब्लैकस्टोन ने भी किया। मेडोसन ने

यह तक दिया कि एक ही हाथों में विधायी, कार्यपालिका और न्यायिक शक्तियों का केन्द्रित होना अत्याचारी शासन की परिभाषा है।¹ 1780 में मेसेचसट्स राज्य के संविधान में शक्ति पृथक्करण सिद्धांत का समावेश किया गया। बाद में संयुक्त राज्य अमरीका का अनुकरण मेक्सिको, अर्जेंटीना और चिली आदि राज्यों ने किया।

सिद्धांत का व्यावहारिक रूप—इस सिद्धांत को पूर्णतया लागू करने का अर्थ यह है कि विधायिका, जो एक निश्चित अवधि के लिए चुनी जाये, केवल विधि निर्माण काय करे, कार्यपालिका, जिसका जनता प्रत्यक्ष निर्वाचन करे या जो संयुक्त राज्य अमरीका की भांति निर्वाचक मण्डल द्वारा अप्रत्यक्ष ढंग से चुनी जाये, केवल कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य करे और न्यायाधीश, जिनका इसी प्रकार चुनाव हो अथवा जिनकी किसी प्रकार नियुक्ति हो, अपना कार्य विधायिका व कार्यपालिका से स्वतन्त्र रहकर करें। कुछ प्रमुख राज्यों में इस सिद्धांत के क्रियात्मक रूप का संक्षिप्त विवेचन यहां दिया जाता है।

संयुक्त राज्य अमरीका—संयुक्त राज्य अमरीका तथा उसके सघान्तरित राज्यों के संविधानों में इस सिद्धांत का समावेश है। संयुक्त राज्य अमरीका की विधायिका (कांग्रेस) का जनता द्वारा एक निश्चित अवधि के लिए प्रत्यक्ष निर्वाचन होता है और राष्ट्रपति भी एक निश्चित अवधि के लिए परोक्ष रीति से चुना जाता है। राष्ट्रपति और उसके द्वारा नियुक्त विभिन्न विभागों के अध्यक्ष कांग्रेस की कार्यवाही में उपस्थित रहकर भाग नहीं ले सकते और राष्ट्रपति कांग्रेस का निश्चित अवधि से पूर्व विघटन नहीं कर सकता। इसी प्रकार न्यायाधीश भी स्वतन्त्र हैं, उनका कार्यकाल कार्यपालिका की इच्छा पर निर्भर नहीं करता। परन्तु वहां भी तीनों शाखाओं के बीच कई प्रकार से सम्पर्क बना हुआ है। प्रथम, निरोध और सन्तुलन के सिद्धांत के अनुसार एक शाखा के कार्यों पर दूसरी शाखा को रोक लगाने की शक्ति प्राप्त है। राष्ट्रपति कांग्रेस को अपना सन्देशों द्वारा आवश्यक और वाछनीय कानून बनाने का सुझाव देता है और जब कांग्रेस किसी विधेयक को पास कर देती है तो उसे उस पर एक प्रकार की प्रतिपेक्ष या वीटो शक्ति प्राप्त है। विभिन्न विभागीय अध्यक्षों को कांग्रेस की समितियों के सामने गवाही देने के लिए बुलाया जाता है और राष्ट्रपति द्वारा उच्च अधिकारियों की नियुक्तियों तथा कार्यपालिका द्वारा की गई संधियों पर सीनेट की सहमति आवश्यक है। राष्ट्रपति पर कांग्रेस महाभियोग लगा सकती है। राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों को नियुक्त करता है। न्यायाधीश सरकारी अधिकारियों की अर्द्ध कार्यवाहियों तथा कांग्रेस द्वारा निमित्त अर्द्ध कानूनों पर अपने निष्पक्ष दते हैं।

दूसरे, वर्तमान शताब्दी में संयुक्त राज्य अमरीका में बहुत से स्वतन्त्र नियामक आयोग (independent regulatory commissions) बने हैं उनके कारण भी शक्ति पृथक्करण सिद्धांत संशोधित हुआ है। उदाहरण के लिए फेडरल ट्रेड कमिशन की रचना कांग्रेस ने 1914 में की। इसका उद्देश्य व्यवसाय और व्यापार को विनियमित करना है, जो एक प्रकार का विधायी कार्य है। परन्तु कमिशन नियमों का उल्लंघन करने वालों की जांच भी करता है, जो एक प्रकार से कार्यपालिका का कार्य है और साथ ही यह उनके विरुद्ध मुकदमों की सुनाई करता है, यह न्यायिक कार्य है।

तीसरे, शासन की विविध शाखाओं के बीच समन्वय बनाये रखने में राजनीतिक दलों का महत्वपूर्ण भाग है। गैटेल के मतानुसार संयुक्त राज्य अमरीका में, जहाँ पर शक्ति पृथक्करण सिद्धांत को एक अति तक ले जाया गया है और जो सरकारी कार्य करने की एवता के लिए सत्तरे से पूर्ण

¹ The accumulation of all powers legislative executive and judiciary in the same hands, whether of a few or many and whether self-appointed hereditary or elective may justly be pronounced the very definition of tyranny *The Federalist* 1783

है, राजनीतिक दला का उदय हुआ है, जिनका संगठन शक्तिशाली है और जो शासन के सभी विभागों को एक साथ बाँधने वाले हैं। फाइर का भी बयान है कि 'संयुक्त राज्य अमरीका में (शासन की) तीनों शक्तियों को दलीय पद्धति ने आवश्यक गति प्रदान की है।'¹

ग्रेट ब्रिटेन—सांसद पद्धति वाले देशों में, जिनमें ग्रेट ब्रिटेन सर्वप्रमुख है, मंत्रिमण्डल एक प्रकार से विधायिका की समिति होता है अर्थात् विधायिका और कार्यपालिका के बीच अत्यधिक निकट सम्पर्क रहता है। मन्त्री विधायिका की कार्यवाही में मुख्य भाग लेते हैं, कानून बनवाते हैं और उन्हें लागू भी कराते हैं। मंत्रिमण्डल कॉमन सभा का अधिसे पूर्व विघटन भी करा सकता है और लाइ सभा के नये सदस्यों (peers) को भी बनवाता है। दूसरी ओर, विधायिका मंत्रिमण्डल को हटा सकती है। कार्यपालिका 'यायाधीशों को नियुक्त करती है और कुछ प्रकार के मुकदमा की सुनवाई भी करती है। इस प्रकार ग्रेट ब्रिटेन में पृथक्करण के स्थान पर एकीकरण है। कार्यपालिका कानूनों के अधीन नियम और विनियम (rules and regulations) भी बनाती है। 'यायाधीश सरकारी अधिकारियों के आचरण पर, विधि के नियम के सिद्धांत के अनुसार, नियम देते हैं। यह सब कुछ होते हुए भी ब्रिटेन में शक्तियों का आंशिक पृथक्करण है। विधि निर्माण विधायिका का कार्य है और विधायिका कार्यपालिका से पृथक् है। कार्यपालिका की शक्ति ताज और उसके मन्त्रियों में निहित है, विधायिका इस कार्य में अनुचित हस्तक्षेप नहीं करती। 'यायपालिका के कार्य में कार्यपालिका तथा विधायिका भी हस्तक्षेप नहीं करती। भारत में भी शक्ति पृथक्करण सिद्धांत को ब्रिटेन की भाँति ही लागू किया गया है।

फ्रांस—1791 के संविधान के अंतर्गत एक सदन वाली एसेम्बली को स्थायी निकाय बनाया गया था, जिसका चुनाव प्रति दो वर्ष बाद होता था और राजा को उसे विघटित करने का अधिकार न था। राजा विधि निर्माण में भी पहल न कर सकता था, परंतु उसे विधेयक पर एक प्रकार के प्रतिषेध (suspensive veto) का अधिकार मिला था। एसेम्बली के सदस्य मंत्रीपद धारण न कर सकते थे। इस प्रकार विधायी और कार्यकारी शाखाओं को एक-दूसरे से पृथक् किया गया था, यद्यपि मंत्रियों को एसेम्बली में बोलने और वाद विवाद में भाग लेने का अधिकार दिया गया था। एसेम्बली और राजा को किसी भी प्रकार के 'यायिक कार्य न सौंपे गये थे। अतः 1791 का संविधान शक्तियों के पृथक्करण सिद्धांत के अतिवादी रूप पर आधारित था, परंतु व्यवहार में वह संविधान सफल न हो सका। अतएव तीसरे और चौथे गणतन्त्रों के संविधानों में शक्तियों के पृथक्करण सिद्धांत की परम्परा को स्थाय किया गया, उसके स्थान पर संतुलन के सिद्धांत (theory of balance) को अपनाया गया। पाँचवें गणतन्त्र के संविधान में भी संतुलित सांसद शासन (balanced parliamentary government) के विचार को कायम रखने का प्रयास किया गया है। परंतु यह बात सत्य नहीं प्रतीत होती। कैबिनेट को संसद से पृथक् किया गया है, यह उसे स्वतंत्र बनाने का एक साधन है। परंतु लोक नियम (referendum) की व्यवस्था किये जाने तथा ऐसे उपबन्धों को सम्मिलित किये जाने का, जो वजह और सरकारी विधेयकों को पास कराने में बहुत सहायक होंगे, परिणाम कार्यपालिका की

¹ The necessary movement of things in the United States has obliged the three powers to move. They cannot but move in concert. The indispensable institution has been found in the party system. *Finer II op cit* p 103

² The British Government has rather what can be called fusion of powers. Cabinet members the executive are the leaders of Parliament. Thus the executive and legislative are the leaders of Parliament. Thus the executive and legislative functions are fused and together they lay down the rules for the judiciary. *Dillon et al Introduction to Political Science* p 37

प्रधानता को कायम करना होगा। आलोचकों ने इसे राष्ट्रपतीय और सांसद शासन पद्धतियाँ का मिश्रण बताया है अथवा एक ऐसी पद्धति, जिसका उद्देश्य संसद के महत्त्व को कम करना है।¹

सोवियत संघ—सोवियत संघ के संविधान में इस सिद्धांत का ध्यान नहीं रखा गया है। वहाँ प्रेसीडियम (Presidium) एक ऐसी अनोखी संस्था है जो तीनों ही प्रकार के कार्य करती है। स्वयं एक सोवियत लेखक विशिस्की का कथन है कि 'ऊपर से नीचे तक सोवियत सामाजिक व्यवस्था एक ही भावना से प्रेरित है, वह यह कि सत्ता एक (अविभाजित) है और वह परिश्रम करने वालों की है। सर्वसधीय साम्यवादी दल के कार्यक्रम ने शक्ति पृथक्करण सिद्धांत को अस्वीकृत किया है।'²

सिद्धांत की समालोचना—यह सच है कि एक व्यक्ति या समूह के हाथों में शासन की सभी या अधिकांश शक्तियाँ का केन्द्रित होना अत्याचारी शासन की ओर ले जाने वाला है। इसी कारण प्राचीन राजा निरंकुश होते थे और आजकल अधिनायकशाही में भी व्यक्तियों की स्वतंत्रता 'नहीं' के समान रहती है। सिद्धांत रूप में यह उचित ही है कि शासन के तीन मुख्य कार्यों को तीन शाखाओं या अंगों को सौंपा जाये, जिससे वे अपना-अपना कार्य सुचारु रूप से कर सकें, किन्तु इसे क्रियारमक रूप देने में कठिनाइयाँ हैं और यह व्यवहार में दोष रहित नहीं है। संयुक्त राज्य अमरीका तथा ग्रेट ब्रिटेन आदि में इस सिद्धांत के क्रियाचित्र रूप को देखने से स्पष्ट है कि इसे कहीं भी पूर्णतया लागू नहीं किया जा सकता। वास्तव में, इस सिद्धांत को पूर्ण रूप से लागू करना असम्भव है, क्योंकि शासन की विभिन्न शाखाओं को एक-दूसरे से भिन्न दिशाओं में जाने से रोकने वाली व्यवस्था का होना अति आवश्यक है। संयुक्त राज्य अमरीका में यह कार्य संविधान के बाहर 'अदृश्य सरकार' अर्थात् राजनीतिक दलों द्वारा किया जाता है। ऐतिहासिक दृष्टि से संयुक्त राज्य अमरीका में भी इस सिद्धांत का इतिहास परिवर्तनशील रहा है। 1789 से गृह-युद्ध के समय तक कांग्रेस, सरकार की सबसे अधिक प्रभावशाली शाखा रही। गृह युद्ध से लेकर बीसवीं शताब्दी के आरम्भ तक 'न्यायालयों का महत्त्व बढ़ा हुआ रहा। प्रथम विश्वयुद्ध के आरम्भ से कार्यपालिका की शक्तियों में वृद्धि हो रही है और अंत में दोनों शाखाओं पर उसकी सर्वोपरिता स्पष्ट दिखाई पड़ती है।³

व्यवहार में, शासन का पृथक् पृथक् भागों में बांटना कृत्रिम भी है। वास्तव में, शासन एक पूर्ण वस्तु (an organic whole) है, जिसके विभिन्न अंगों के बीच निकट सम्पर्क रहना आवश्यक है। अतएव शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत पूर्णतया माय नहीं हो सकता। शक्ति पृथक्करण के सिद्धांत का एक बड़ा दोष यह है कि इसके कारण शासन के विभिन्न अंगों के बीच एक प्रकार की अनुचित स्पर्धा चलती है, एक-दूसरे के प्रति सदेह की भावना पैदा होती है और उनमें विवाद के अवसर आते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में कांग्रेस ने प्रशासन पर अपना नियंत्रण बनाये रखने के लिए अनेक प्रशासनिक अभिकरण और सेवाएँ कायम की हैं। इस सिद्धांत को मानते हुए यदि कार्यपालिका का अध्यक्ष एक दल का हो और विधायिका में बहुमत दूसरे दल का हो तो कार्यपालिका और विधायिका के बीच शक्ति के लिए एक प्रकार का संघर्ष पैदा होना स्वाभाविक है, जिसके परिणामस्वरूप शासन-कार्य सुगमतापूर्वक नहीं चल सकता। हरमन फाइनर ने शब्दों में

¹ but taken together with the introduction of the referendum and of the devices which favoured the passage of the budget and of government legislation it would seem designed to create a degree of executive dominance comparable to that of modern British government rather than to the position of a cabinet in a system of balanced parliamentary government. Vile M J C *Constitution and the Separation of Powers* p 260

² Vyshinsky A V *The Law of the Soviet State* p 318

³ Vanderbilt A T *The Doctrine of Separation of Powers* pp 49-55

‘शक्ति का पृथक्करण शासन व्यवस्था में शिथिलता तथा सघर्ष को जन्म देता है।’

गैटल कहता है कि यदि मान भी लिया जाय कि स्वतन्त्रता की रक्षा के लिए शक्तियों का विस्तृत पृथक्करण आवश्यक है तो इस सिद्धांत को व्यवहार में सफलतापूर्वक लागू नहीं किया जा सकता। प्रजातन्त्रात्मक राज्य में उस अंग में शक्तियों का केन्द्रिकरण जो जनता का प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व करता हो जन-स्वातन्त्र्य की शक्तियों के स्वतन्त्र और अनुत्तरदायी विभागों में बांट देने की अपेक्षा अधिक अच्छी प्रकार से सुरक्षा कर सकता है। तथ्य तो यह है कि निरोध और सन्तुलन का परिणाम बहुत सीमा तक यह हो सकता है कि थोड़े से लोगों के हाथ में सारे नियन्त्रण की बागडोर आ जाये।¹ अतः मॉन्टेस्क्यू की यह धारणा कि स्वतन्त्रता की रक्षा शक्तियों के पृथक्करण द्वारा हो सकती है, सचया निमूल है। स्वतन्त्रता ‘शक्ति विभाजन’ या ‘निरोध और सन्तुलन के सिद्धांत’ पर निर्भर नहीं करती, वरन् जनता की भावना एवं स्वतन्त्रता के प्रति उसके प्रेम पर निर्भर करती है।

अतः में, यह सिद्धांत शासन के विभिन्न भागों की भ्रमात्मक क्षमता पर आधारित है। प्रजातन्त्र में तो विधायी विभाग अथवा दोनों विभागों की अपेक्षा महत्त्वपूर्ण एवं शक्तिशाली होता है। लोकतन्त्र के विकास के साथ-साथ कार्यपालिका की स्थिति इसके अधीन हो गयी है। आग के अनुसार, कार्यपालिका पर विधायिका का नियन्त्रण उत्तरदायी सरकार की पहली गत है, जिसके अभाव में लोकतन्त्र सफल नहीं हो सकता। देश के वित्त पर अधिकार होने के कारण भी विधायिका की शक्ति सर्वोपरि हो जाती है, क्योंकि उसका हाथ में कोष का नियन्त्रण रहता है। वित्त विभाग प्रत्येक वस्तु का नियन्त्रण करता है। गिलक्राइस्ट कहता है कि ‘वित्त पर नियन्त्रण होने से विधायिका कार्यपालिका को मर्यादित करती है तथा उस पर नियन्त्रण करती है, चाहे संवैधानिक रूप से कार्यपालिका कितनी ही स्वतन्त्र क्यों न हो।’ इसी प्रकार यद्यपि लोकतन्त्र में कार्यपालिका की स्वतन्त्रता के बड़े गीत गाये जाते हैं, किन्तु मॅकड्वर के शब्दों में ‘कार्यपालिका स्पष्ट रूप से विधायिका के अधीन होती है।’

राजशास्त्र के विद्वानों में इस प्रश्न पर एक मत नहीं है कि मॉन्टेस्क्यू ने अपने सिद्धान्त का प्रतिपादन करते समय तीनों शक्तियों के पूर्ण अथवा सीमित पृथक्करण का अनुमोदन किया। हम अधिकतर लेखकों के इस मत से सहमत हैं कि मॉन्टेस्क्यू तीन विभागों के बीच पूर्ण शक्ति पृथक्करण नहीं चाहता था। उसने सामन ज़िटेन का उदाहरण एवं आदर्श रूप में रखा, अस्तु वह सीमित पृथक्करण ही चाहता था। शक्ति पृथक्करण सिद्धांत का बहुत महत्त्व है, विशेष रूप से तब जबकि हम इससे यह अर्थ लें कि शासन के तीनों अंगों पर नियन्त्रण पृथक् पृथक् व्यक्ति-समूहों का हो और उनमें से किसी एक को भी अथवा दो विभागों के ऊपर नियन्त्रण शक्ति प्राप्त न हो। इस प्रकार का पृथक्करण व्यक्तियों की स्वतन्त्रता का रक्षक और अत्याचारी शासन से बचाने वाला है। यूमेन का मत, जो माय प्रतीत होता है, अश्लिषित है अत्यधिक पृथक्करण² तो उत्तरदायित्व नष्ट हो सकता है, कार्य की प्रगति रुक सकती है। सरकार ही नष्ट हो सकती है। सरकार स्वतन्त्र रहनी चाहिए, परन्तु इसमें शासन करने की शक्ति अवश्य ही बनी रहनी चाहिए। सफल साविधानिक और प्रजातन्त्रात्मक सरकार की माँग है कि शक्ति पृथक्करण व सन्तुलन शासनिक कार्य की सम्पादना में मूल बात रहे। हम प्रकार शक्ति पृथक्करण सभी प्रजातन्त्रात्मक देशों में एक जीवित शक्ति है, जो अनोमित और अत्याचारी शक्ति के प्रयोग पर रोक लगाती है। इसके लिए नेतृत्व का अभाव नहीं होना चाहिए, क्योंकि उसने जिना चीझ ही साविधानिक गतिरोध और अधिनायकताही पदा हो जायेंगे।³

¹ Gellatly R G *Political Science* II 215

² Neumann R G *European and Comparative Government* II 663

4 निरोध व सन्तुलन का सिद्धान्त

सिद्धांत की व्याख्या—'निरोध व सन्तुलन' भी कोई नया सिद्धांत नहीं है। पोलिवियस और सिसरो (Polibius and Cicero) ने रोमन गणतंत्र की अच्छाई का कारण उमरे सगठन में निरोध व सन्तुलन के सिद्धांत की व्यवस्था को बताया है। माटेस्सू, वेबेस्टोन व फेडरलिस्ट द्वारा प्रतिपादित गति पृथक्करण सिद्धांत में ही निरोध व सन्तुलन का सिद्धांत (Theory of checks and balances) समाविष्ट है। व्यवहार में, प्रायः सभी आधुनिक राज्या में किसी रूप में निरोध व सन्तुलन के सिद्धांत की व्यवस्था है। जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों से बनी विधायिका के कार्यों पर तीन प्रकार का रोक लगाया जाता है। पहले, विधायिका मंत्रिमंडल की सीमाओं के बाहर नहीं जा सकती। दूसरे, साधारणतया अधिकतर राज्या में दो सदन वाली विधायिकाएँ हैं और दोनों सदन एक दूसरे की अनुचित कार्यवाही पर रोक लगाते हैं। तीसरे, लोक निगम द्वारा विधायिका के कार्यों पर निर्वाचन मण्डल स्वयं रोक लगा सकता है।

निरोध और सन्तुलन का सिद्धांत स्वभावतः शक्ति पृथक्करण सिद्धांत के साथ जुड़ा है। शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत अपने पूर्ण रूप में तो सम्भव है और न बाध्यनीय हो, जैसा कि पूर्वगामी खण्ड में बताया जा चुका है। जिस प्रकार आँख, कान, हाथ, पैर आदि शारीरिक अंगों के काम पृथक् पृथक् हैं, परन्तु शरीर से पूर्णतया पृथक् होकर कोई भी अपना काम पूरा नहीं कर सकेगा। इसी कारण समुक्त राज्य अमरीका के संविधान निर्माताओं ने शक्ति पृथक्करण के इस गम्भीर दोष को समझकर ही निरोध और सन्तुलन के सिद्धांत को उसके साथ जोड़ा।

इस सिद्धांत के अनुसार विधायिका, कार्यपालिका और न्यायपालिका के कार्यों पर दृष्टि रखती है तथा उन्हें अपनी सीमा का उल्लंघन नहीं करने देती। इसी प्रकार न्यायपालिका का यह काम है कि वह विधायिका और न्यायपालिका की गतिविधियों पर दृष्टि रखे। ऐसे ही न्यायपालिका को यह अधिकार है कि वह विधायिका और कार्यपालिका की मनमानी करने से रोकें और एक-दूसरे के अधिकार क्षेत्र में अनुचित हस्तक्षेप न होने दें। इस प्रकार शासन के विभिन्न अंग एक-दूसरे के अनुचित एवं अव्यावहारिक कार्यों पर नियंत्रण रखते हैं तथा शासन तंत्र के सन्तुलन को बनाये रखते हैं। इस सिद्धांत के कुछ उदाहरण आगे दिये जाते हैं।

समुक्त राज्य अमरीका के संविधान ने विधायिका को यह अधिकार दिया है कि वह संघीय सर्वोच्च न्यायालय के अलग्गठन और न्यायालय की स्थापना की व्यवस्था कर सकती है तथा संघीय सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों पर नियंत्रण रखती है। दूसरी ओर कार्यपालिका (राष्ट्रपति) द्वारा की गयी नियुक्तियाँ तथा विदेशों के साथ की गयी संधियाँ उस समय तक प्रभावी नहीं होतीं जब तक विधायिका का उच्च सदन (सेनेट) उनकी सम्मति नहीं कर देता। विधायिका को राष्ट्रपति पर महाभियोग लगाकर उसे पदच्युत कर देने का भी अधिकार प्राप्त है। इसके अतिरिक्त विधायिका आवश्यक बजट पास न करने राष्ट्रपति को प्रशासन के क्षेत्र में मनमानी करने से रोक सकती है। इस प्रकार विधायिका कार्यपालिका पर नियंत्रण रखती है। कार्यपालिका अर्थात् राष्ट्रपति को अधिकार है कि वह विधायिका द्वारा पारित विधेयकों को अपने प्रतिपक्ष अधिकार द्वारा वापस न करने दे और इस प्रकार विधि निर्माण के क्षेत्र में विधायिका को मनमानी करने से रोक दे। दूसरी ओर, राष्ट्रपति न्यायाधीशों की नियुक्ति के अधिकार तथा क्षमादान अधिकार के प्रयोग द्वारा न्यायपालिका पर भी नियंत्रण रखता है। इसी प्रकार न्यायपालिका भी विधायिका और कार्यपालिका पर नियंत्रण रखती है। न्यायपालिका को संविधान ने न्यायिक समीक्षा या पुनरवलोकन का अधिकार प्रदान किया है जिसके द्वारा वह कांग्रेस द्वारा पारित

विधेयको को असाविधानिक घोषित कर सकती है, यदि वह विधेयक कार्यपालिका की दृष्टि में सविधान की किसी धारा या प्राविधान का अतिक्रमण करता हो। समुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च न्यायालय ने इस अधिकार का बड़े व्यापक रूप में प्रयोग किया है। इसी प्रकार न्यायपालिका कार्यपालिका (राष्ट्रपति) द्वारा उद्घोषित एवं प्रख्यापित अध्यादेशों तथा प्रशासनिक नियमों को भी अवैध घोषित करके उस पर नियन्त्रण रखती है।

उपयुक्त उदाहरणों से निरोध और सन्तुलन का सिद्धांत स्पष्ट रूप में समझ में आता है। इसके अनुसार शासन के विभिन्न अंग अपने अधिकार-क्षेत्र में स्वतन्त्रतापूर्वक कार्य करते हुए एक दूसरे पर दृष्टि रखते हैं जिससे कि कोई भी अंग अपने क्षेत्र की सीमा का उल्लंघन करके मनमानी न करने लगे। एक ओर, एक अंग दूसरे अंगों पर रोक लगा सकता है, दूसरी ओर वहाँ यह भी व्यवस्था है कि शासन का सन्तुलन न बिगड़े। उदाहरण के लिए, यदि राष्ट्रपति कांग्रेस द्वारा पारित किसी विधेयक पर प्रतिषेध का प्रयोग करे और यदि कांग्रेस उसे दूसरी बार 2/3 के बहुमत में पास कर दे तो वह विधेयक कानून का रूप धारण कर सकेगा। इस प्रकार शासन की प्रत्येक शाखा को अन्य दोनों शाखाओं के कार्यों पर कुछ रोक लगाने का अधिकार मिला है, परन्तु इस सीमा तक कि सन्तुलन बना रहे और शासन की कोई भी शाखा पागलपन न करे। यह बात ध्यान देने की है कि निरोध और सन्तुलन के सिद्धांत के लागू होने से शक्ति पृथक्करण सिद्धांत में सुधार हुआ है। समुक्त राज्य अमरीका के सविधान निर्माण के पश्चात् जितने भी सविधानों का निर्माण हुआ, लगभग सभी में मूनाधिक रूप में निरोध और सन्तुलन के सिद्धांत का पालन किया गया है, विशेषतया उन देशों में जिन्होंने अमरीका की शासन प्रणाली को अपना आदर्श बनाया है।

परन्तु 'निरोध और सन्तुलन' की प्रणाली भी सवधा दोष हीन नहीं कही जा सकती। इस प्रणाली के जन्मग्रह अमरीका में ही जब कार्यपालिका और विधायिका एक ही राजनीतिक दल के हाथ में आ जाती है, तो प्रणाली का क्रिया-व्यय विफल हो जाता है, क्योंकि दलीय निष्ठा के आधार पर दोनों में गठबन्धन हो जाता है और वे एक दूसरे पर नियन्त्रण रखने की बात भुला बैठते हैं। जब दोनों अंग विरोधी दलों के हाथों में होते हैं तो गतिरोध पैदा होता है। इस सिद्धांत का समावेश सविधान निर्माताओं ने इस उद्देश्य से किया था कि शासन के किसी एक अंग को अत्यधिक शक्ति प्राप्त न हो, क्योंकि वे असीमित जनतन्त्र में विश्वास न रखते थे। इसका फल यह हुआ कि शासन कार्य चाहे कानून बनाने या उनको लागू करने सम्बन्धी हो, कठिन और पेचीदा हो गया। विधायिका और कार्यपालिका द्वारा एक दूसरे पर रोक लगाने के फलस्वरूप शासन कार्य काफी सुगमता से नहीं चल सकता था जैसा कि सासद प्रणाली के अन्तर्गत होता है। प्रेसीडेंट विलसन ने 'New Freedom' में इस सिद्धांत का दोष बताते हुए लिखा है 'सरकार एक जीवित चीज है जिसके विभिन्न अंग एक दूसरे पर रोक लगाकर जीवित नहीं रह सकते।'।

निरोध और सन्तुलन के सिद्धांत के बारे में अभी तक वाद विवाद हो रहा है और लेखक ब आलोचक किसी एक निश्चित निष्कर्ष पर नहीं पहुँच सके हैं। इसी कारण आजकल भी समुक्त राज्य अमरीका में सविधान की किसी अन्य विशेषता के सम्बन्ध में इतना अधिक मतभेद नहीं है जितना कि निरोध और सन्तुलन के सिद्धांत के विषय में है। इस विषय में हरमन फाइनर लिखता है कि माटेस्व्यू द्वारा प्रतिपादित शक्ति पृथक्करण सिद्धांत इस अनुभव पर आधारित है कि प्रत्येक ऐसा व्यक्ति जिसे शक्ति सौंपी जाती है उनका दुरुपयोग कर सकता है। इसको रोकने के लिए यह आवश्यक है कि एकाकी शक्ति के ऊपर (दूसरी) शक्ति द्वारा रोक लगा दी जाय, परन्तु इस प्रकार कि सन्तुलन बना रहे। परिस्थितियों ने तीन ही विभागों को एक दूसरे से मिलकर कार्य करने पर विवश कर दिया और यह कार्य राजनीतिक दलों द्वारा सम्भव हुआ।

राज्यो (अथवा सरकारों) के विभिन्न रूप

1. वर्गीकरण के अधिकार

अधिकतर लेखकों का यह मत है कि राज्यों का वर्गीकरण नहीं किया जा सकता, क्योंकि सब राज्य समान होने हैं। प्रत्येक राज्य के चार तत्त्व होते हैं—भूमि या प्रदेश, जनसंख्या, सरकार और राज सत्ता। प्रत्येक राज्य के आवश्यक कृतव्य भी समान होने हैं। वर्गीकरण उन्हीं वस्तुओं का किया जाता है जो एक दूसरे से कुछ रूपों में समान होती है और कुछ में भिन्न। किंतु राज्यों के रूपों में भिन्नता नहीं। अतः उनका वर्गीकरण नहीं किया जा सकता। प्रसिद्ध राजशास्त्रवेत्ता विलोबी न लिखा है कि राज्यों का वर्गीकरण नहीं किया जा सकता क्योंकि राज्य का अर्थ मानवी समुदायों से अलग करने वाला तत्त्व सर्वोपरि सत्ता है, जो अनिवार्य रूप से सभी राज्यों में पायी जाती है। अतः सर्वोपरि सत्ता के आधार पर राज्यों का वर्गीकरण नहीं हो सकता। वास्तव में राज्यों का आवश्यक तत्त्व सरकार ही एक ऐसा आधार है जिस पर किया गया राज्यों का वर्गीकरण शास्त्रीय और लाभदायक हो सकता है। अतएव ऐसे वर्गीकरण को राज्यों का वर्गीकरण न मानकर सरकारों का वर्गीकरण ही माना जाता है।¹

परम्परा के आधार पर राज्यों को जात-त्रो (पूज या सीमित), गणतन्त्रा, कुलीनतन्त्रो, प्रजातन्त्रो, घमत् त्रा (theocracies), अत्याचारी शासन (despotisms), सामन्ती राज्य आदि में वर्गीकृत किया गया है। अपने धन, साधनों, सैनिक शक्ति और अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में प्रभाव के महत्त्व पर राज्यों को 'महान् शक्तियाँ' या 'विश्व शक्तियों', 'कम शक्तिसाली राज्य' (lesser powers) और 'छोटे राज्य' (petty states) में वर्गीकृत किया गया है। राज्यों का अन्य आधारों पर भी वर्गीकरण हुआ है, यथा स्वतन्त्रता की मात्रा के आधार पर 'प्रभुत्वपूर्ण', 'प्रभुत्वहीन', 'रक्षित' (protected)। जिन राज्यों का समुद्री तट बड़ा है और समुद्री शक्ति भी बड़ी है उन्हें 'समुद्री' (maritime) शक्तियाँ कहा जाता है। जो चारा ओर स्थली भागों से घिरा है, उन्हीं स्थल से घिरा हुआ (land-locked) कहा जाता है। जिनका क्षेत्र द्वीप पर है, उन्हीं समुद्र से घिरा हुआ (insular) कहा जाता है। साधारणतः वर्गीकरण के दो महत्त्वपूर्ण और माने हुए सिद्धांत हैं—(1) उन लोगों की संख्या, जिनमें राज सत्ता निहित है, और (2) राज्य के सगठन के रूप। राज्यों (अथवा सरकारों) का वर्गीकरण विभिन्न लेखकों ने भिन्न भिन्न प्रकार से किया है। सबसे प्राचीन और परम्परागत वर्गीकरण के अनुसार राज्य तीन प्रकार के होते हैं—राजतन्त्र, कुलीनतन्त्र और जनतन्त्र।

¹ But in the last analysis such a classification is nothing more than a classification of governments and not of states. Consistency and scientific logic therefore require that such classifications be placed in their proper category and labelled as classification of governments and not of states. Garver J. W. *Political Science and Government* 71

अरस्तू का वर्गीकरण—अति प्राचीन काल में ग्रीस के प्रसिद्ध दार्शनिक अरस्तू ने राज्या का वर्गीकरण दो आधारों पर किया था—प्रथम, राज्य की सर्वोपरि सत्ता या शासन शक्ति कितने मनुष्यों के हाथों में है और द्वितीय, राज्य का उद्देश्य अच्छा है या बुरा। यदि शासन का संचालन लोक-कल्याण के लिए होता है तो वह अच्छा है और यदि शासकगण शासन शक्ति का प्रयोग अपने हितसाधन के लिए ही करता है तो वह शासन बुरा अथवा विकृत है। इस प्रकार राज्य (शासन) की दो दशाएँ होती हैं। साधारण दशा में शासक प्रजा के हितों का ध्यान रखते हैं परन्तु विकृत दशा में सरकारें अनेक प्रकार के अत्याचार करती हैं और शासक अपने ही हितों का ध्यान रखते हैं। अतः उसके अनुसार राज्यों (या सरकारों) का वर्गीकरण निम्न प्रकार है

शासकों की संख्या	साधारण दशा	विकृत दशा
एक व्यक्ति का शासन	राजतन्त्र या एकतन्त्र (Monarchy)	स्वेच्छाचारी एकतन्त्र (Tyranny)
कुछ व्यक्तियों का शासन	कुलीनतन्त्र (Aristocracy)	वर्ग (धनिक) तन्त्र (Oligarchy)
बहुसंख्यक जनता का शासन	बहुतन्त्र (Polity)	प्रजातन्त्र (Democracy)

उपर्युक्त की आलोचना—उपर्युक्त वर्गीकरण में प्रजातन्त्र से अभिप्राय भीड़तन्त्र है। अरस्तू के मतानुसार प्रजातन्त्र भीड़ अथवा अज्ञानियों का शासन था। जिस आजकल हम प्रजातन्त्र कहते हैं, उसके लिए अरस्तू ने तो बहुतन्त्र शब्द का प्रयोग किया है। यह वर्गीकरण अत्यंत प्राचीन विद्वानों के वर्गीकरण से अधिक शास्त्रीय है, क्योंकि इसमें केवल शासकों की संख्या को वर्गीकरण का आधार नहीं माना गया है बल्कि राज्य के उद्देश्य पर भी काफी जोर दिया गया है। फिर भी उसके वर्गीकरण की कई आघातों पर आलोचना की गयी है। सर्वप्रथम, आजकल राजतन्त्र और कुलीनतन्त्र जैसा भेद नहीं पाया जाता और इंग्लैंड जैसे राज्यों में तीनों ही प्रकार के राज्यों का लक्षणों का सम्मिश्रण पाया जाता है। दूसरे, लोकाच ने बताया है कि इस वर्गीकरण का प्रयोग सांख्यिक या सीमित राजतन्त्र के सम्बंध में नहीं किया जा सकता। इस वर्गीकरण के विरुद्ध यह बात और कही जाती है कि कोई ऐसा राज्य नहीं है जहाँ वास्तविक (राजनीतिक) राज सत्ता एक ही व्यक्ति या कुछ व्यक्तियों तक सीमित रही हो। आधुनिक काल में तो जनता में ही राज-सत्ता निहित होती है। अतएव राज सत्ता के आधार पर किया गया वर्गीकरण व्यवहार में मूल्यहीन है। गानर कहता है कि अरस्तू का वर्गीकरण संख्या पर आधारित है, आगिक स्वरूप पर नहीं, यह सख्यात्मक है, गुणात्मक नहीं। सीले ने इस वर्गीकरण की इस आधार पर आलोचना की है कि यह आज के राज्यों पर लागू नहीं होता। वास्तव में, अरस्तू नगर-राज्यों को ही जानता था जो आज के देशीय राज्यों से अत्यंत भिन्न थे।

प्रथम वर्गीकरण—अरस्तू के बाद अनेक विद्वानों ने राज्यों का वर्गीकरण किया है। इनमें मॉटस्वू, ब्लैकली, मेरियट और सीवॉक के नाम विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं। ब्लैकली ने अरस्तू के वर्गीकरण का मौलिक रूप माना है, पर अपनी ओर से भी उसने शासन का एक और रूप जोड़ा है। चौथे प्रकार का राज्य उसने घमतन्त्र बताया है, जो विस्तृत होने पर प्रतिमातृप्री शासन कहलाता है। परन्तु आजकल राजशासन के पण्डित, घम की राजनीति से घृणा करके, शासन के रूपों का विभाजन करते हैं। मॉटस्वू ने राज्यों के तीन प्रकार बताये—गणतन्त्र, राज

तत्र और स्वेच्छाचारी एकतन्त्र। गणतन्त्र में राज सत्ता जनता के कुछ भाग या पूर्ण जनता में निहित होती है। राजतन्त्र में राजा सर्वोपरि होता है, परन्तु वह निश्चित विधियों और परम्पराओं के अनुसार शासन करता है, जबकि निरंकुश शासन स्वेच्छाचारी होता है। मेरियट का वर्गीकरण बड़ा रोचक है, उसने वर्गीकरण के तीन आधार हैं प्रथम, शासन शक्ति का विभाजन—इस आधार पर राज्य दो प्रकार के होते हैं—एकात्मक और सघात्मक। दूसरा आधार है सविधान का स्वभाव। सविधान दो प्रकार के होते हैं—सुसंशोध्य और दुस्संशोध्य। तीसरा आधार है विधायिका और कार्यपालिका का आपसी सम्बन्ध—इस आधार पर भी राज्य दो प्रकार के होते हैं—संसदीय और अध्यक्षीय। अतः तीनों के वर्गीकरण सर्वश्रेष्ठ कहा जा सकता है। वह आधुनिक राज्याओं को दो भागों में बाँटता है—स्वेच्छाचारी एकतन्त्र और जनतन्त्र। उसने जनतन्त्र को भी दो भागों में बाँटा है—(1) साविधानिक राजतन्त्र, जहाँ राजा नाममात्र के लिए होता है और वास्तविक शक्ति विधायिका के प्रति उत्तरदायी मंत्रिमण्डल के हाथ में होती है। (2) गणतन्त्र, जहाँ कार्यपालिका का अध्यक्ष एक निश्चित अवधि के लिए जनता द्वारा निर्वाचित व्यक्ति होता है। इसके अतिरिक्त, लीकाक के अनुसार साविधानिक राजतन्त्र और गणतन्त्र में से प्रत्येक प्रकार के एकतन्त्र और सघात्मक रूप धारण कर सकता है।

जनमत के अनुसार राज्यों का वर्गीकरण—सॉल्टो ने, शासनतन्त्र के विभिन्न अंगों का शासन-सत्ता से जो सम्बन्ध है, उनके बारे में जनमत के अनुसार राज्यों का वर्गीकरण किया है। जनमत के दृष्टिकोणों से उसने सरकारों को चार प्रकार की बताया है—(क) संसदीय—इस प्रकार की शासन प्रणाली में सरकार की निरन्तर निर्वाचित विधानमण्डल के समक्ष पर निर्भर रहना पड़ता है। इस प्रकार के राज्यों में ग्रेट ब्रिटेन, बेल्जियम, फ्रांस, इटली व भारत आदि हैं। (ख) प्रत्यक्ष—प्रत्यक्ष शासनतन्त्र में विधानमण्डल की भाँति शासनाधिकारियों का भी निर्वाचन किया जाता है। इस व्यवस्था में शासनतन्त्र के अधिकारियों को अपने कार्यकाल के लिए विधानमण्डल के समक्ष पर निर्भर नहीं रहना पड़ता, किन्तु शासनाधिकारी विधानमण्डल की सहमति के बिना अपना कर्तव्य पालन समुचित रीति से नहीं कर सकते। उदाहरणस्वरूप अमरीका का नाम लिया जा सकता है। (ग) तानाशाही—यहाँ शासन का अध्यक्ष जनमत के आधार पर एक बार निर्वाचित हो जाता है और उसे विधानमण्डल के समक्ष पर निर्भर नहीं रहना पड़ता जैसे स्पेन, पुर्तगाल आदि। (घ) निरंकुश—शासनतन्त्र में समस्त सत्ता एक अनुत्तरदायी राजा के हाथ में रहती है। राजा सामान्यतः वदानुगत होता है, जैसे सऊदी अरब में।¹

कार्टर और हज ने बीसवीं शताब्दी की सरकारों को तीन महत्वपूर्ण वर्गों में विभाजित किया है—(1) एक-दलीय अधिनायकतन्त्र, (2) संसदीय प्रजातन्त्र, और (3) राष्ट्रपतीय प्रजातन्त्र। अधिकतर लेखकों का यह विचार मजबूत है कि विवादास्पद राज्या में शासन-प्रणाली अधिनायकतन्त्र के बीच में है। कार्टर ने भी दृष्टि के अधिनायकतन्त्र के भी दो भेद बताए हैं—प्रथम, साविधानिक अधिनायकतन्त्र, और द्वितीय, संनिक शासन। संनिक शासन अधिनायकतन्त्र होता है। हम संनिक शासन के आधार पर शासन के विभिन्न रूपों का विवरण देते हैं—

¹ Soltau P. II, *An Introduction to Politics* p 117

² Mead & P. 91, *Web of Government* p 114

साविधानिक आधार	आर्थिक आधार	सामुदायिक आधार	प्रभुता की संरचना
राजतन्त्र अधिनायकतन्त्र धर्मतन्त्र बहुल अध्यक्षता प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र सीमित राजतन्त्र गणतन्त्र	लोक अध्यक्षवस्था सामन्तवादी पद्धति पूजीवादी शासन समाजवादी शासन सामाजिक पूजीवादी शासन	जन (क्वीला) पोलिस (नगर राज्य) देश राष्ट्र बहुराष्ट्रीय (विश्व शासन)	एकात्मक राज्य साम्राज्य संघात्मक राज्य

बॉल ने राजनीतिक पद्धतियों को तीन समूहों में बाँटा है—(1) उदारवादी प्रजातन्त्रात्मक पद्धतियाँ (liberal democratic systems), (2) सर्वाधिकारवादी पद्धतियाँ (Totalitarian systems), और (3) स्वेच्छाचारी पद्धतियाँ (Autocratic systems)। इन पद्धतियों की मुख्य विशेषताओं का विवेचन विभिन्न अध्यायों में यथास्थान किया जायगा। निम्नांकित चार्ट में राजनीतिक पद्धतियों और सरकारों के बीच अंतर को स्पष्ट किया गया है।¹

राजनीतिक पद्धतियाँ	उदारवादी प्रजातन्त्र	सर्वाधिकारवादी	स्वेच्छाचारी
शासन (सरकारें)	संघात्मक एकात्मक	साम्यवादी	परम्परागत
	राष्ट्रपतीय-संसदीय	फासीवादी	आधुनिक
			सैनिक नागरिक

बालमोण्ड और पोवेल ने राजनीतिक पद्धतियों की संरचनात्मक भेद (structural differentiation) और सांस्कृतिक लौकिकीकरण (cultural secularization) की मात्रा के अनुसार अप्रलिखित तीन वर्गों में बाँटा है—(1) ऐसी पद्धतियाँ जिनमें राजनीतिक संरचनाएँ अविरामी हैं (systems with intermittent political structures) अर्थात् संरचनात्मक भेद कम से कम होते हैं और एक ही प्रकार की स्थानीय (प्रादेशिक) संरचनाएँ भिन्न भिन्न प्रकार की हो और जहाँ शासक संस्कृति ('subject' culture) पाई जाती हो, और (3) ऐसी पद्धतियाँ भिन्न भिन्न प्रकार की राजनीतिक संरचनाओं (differentiated political infrastructures) जैसे राजनीतिक दलों, हित-समूहों, और जनसाधारण के लिए संचार साधनों का किसी रूप में भाग लेने वाली संस्कृति (participant political culture) के साथ विकास हो गया हो। प्रत्यक्ष प्रमुख समूह (वर्ग) के भीतर विभिन्न उपवर्ग पाये जाते हैं जो पद्धतियों में संरचनात्मक भेदों, संरचनात्मक स्वायत्तता, लौकिकीकरण के अनुसार अनेक प्रकार के भेद (अंतर) पँदा करते हैं। इस वर्गीकरण का राजनीतिक विकास और परिवर्तन की समस्या से निबट सम्बन्ध है। इसके प्रमुख वर्गों तथा उपवर्गों को पादटिप्पणी में उदाहरणों सहित दिया गया है।²

¹ Balli Alan R. *Modern Politics and Government* p 53

² I Primitive systems Intermittent Political structures—

(A) Primitive Bands (Bargdama)

(B) Segmentary systems (Nuer)

(C) Pyramidal systems (Ashantis)

अभिजाततन्त्र (aristocracy) का एक विकृत रूप धनिकतन्त्र (oligarchy) होना है। धनिकतन्त्र भी दो प्रकार का हो सकता है—सर्वाधिकारवादी और परम्परागत (totalitarian and traditional) कुछ थोड़े से चुने हुए व्यक्तियों के शासन सिद्धांत (elite theory) की भांति धनिकतन्त्र का सिद्धांत भी उदारवादी प्रजातन्त्र के माध्य सिद्धांतों को अस्वीकृत करता है। जबकि थोड़े से चुने हुए व्यक्तियों का शासन जनसाधारण की सराहना पर निर्भर करता है। धनिकतन्त्र जनसाधारण की उदासीनता, अज्ञानता और कमजोरी पर निर्भर करता है। सर्वाधिकारवादी धनिकतन्त्र में शासक वर्ग उच्च मात्रा में अनुशासित और एक विचार से बंधा होता है, जिसका मुख्य साधन दल होता है। इस प्रकार के शासन में संसदीय संस्थापकों को प्रचार और समारोहों के प्रयोजनों से बाधित रखा जाता है। सर्वाधिकारवाद के दो मुख्य रूप दक्षिण पथी फासीवाद (मुसोलिनी के अंतर्गत इटली) और वामपथी (सोवियत संघ) हैं। परम्परागत धनिकतन्त्र का आधार परम्परागत धार्मिक विश्वासों से सम्बंधित सुदृढ़ वंशागत सविधान (strong dynastic constitution) होता है। शासकों का उदय अकेले रक्त-सम्बन्ध (kinship) अथवा रक्त सम्बन्ध के आधार पर छोट प्रक्रिया में भाग लेने वाले व्यक्तियों की छोट के मेल पर निर्भर करता है। शासकों के परामर्शदाताओं और निकट सम्पर्क में रहने वाले विश्वासपात्रों की छोट भी रक्त सम्बन्ध या व्यक्तिगत पसंद से निर्धारित होती है। ये सभी अधिनायकतन्त्र के भिन्न भिन्न रूप हैं। राजतन्त्र अब, कुछ अपवादों को छोड़कर, सांविधानिक राजतन्त्र अर्थात् अधिकांशतः प्रजातन्त्र बन गये हैं। इस प्रकार विश्व के बहुसंख्यक राज्यों में प्रजातन्त्र व अधिनायकतन्त्र के विभिन्न रूप पाये जाते हैं। अतः हम आगामी पृष्ठों में प्रजातन्त्र व अधिनायकतन्त्र की विस्तृत व्याख्या करेंगे।

2 प्रजातन्त्र (लोकतन्त्र)

वर्तमान युग को प्रजातन्त्र का युग कहा जाता है। 'प्रजातन्त्र' शब्द का आजकल अत्यधिक प्रयोग होता है और उससे विभिन्न अर्थ लिये जाते हैं। प्रजातन्त्र का अंग्रेजी रूपान्तर 'डेमोक्रेसी' है, 'डेमोस' और 'क्रैतिया' दो ग्रीक शब्दों से मिल कर बना है। इसका अर्थ क्रमशः 'लोक' और

II Traditional Systems Differentiated Governmental Structures—

- (A) Patrimonial systems (Ouagadougou)
- (B) Centralized Bureaucratic (Tutor England Ethiopia)
- (C) Feudal Political systems (Twelfth century France)

III Modern Systems Differentiated Political Infra structures—

- (A) Secularized City states Limited differentiation (Athens)
- (B) Mobilized Modern Systems High differentiation and secularization
 - 1 Democratic Systems Subsystem Autonomy and Participant Culture
 - (a) High subsystem autonomy (Britain)
 - (b) Limited subsystem autonomy (Fourth Republic France)
 - (c) Low subsystem autonomy (Mexico)
 - 2 Authoritarian Systems Subsystem control and subject participant culture
 - (a) Radical Totalitarian (S S R)
 - (b) Conservative Totalitarian (Nazi Germany)
 - (c) Modernizing Authoritarian (Brazil)
- (C) Premobilized Modern Systems Limited differentiation and secularization—
 - 1 Premobilized Authoritarian (Ghana)
 - 2 Premobilized Democratic (Nigeria prior to Jan 1966)

‘शक्ति’ से है। अतः प्रजातन्त्र शासन वह है जिसमें शासन सत्ता जनता में निहित होती है। इस सत्ता का जनता चाहे स्वयं प्रयोग करे या समय समय पर जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा इसका प्रयोग किया जाय। इसमें राज्य की नीति का निर्धारण और महत्त्वपूर्ण प्रश्नों का निणय इस आधार पर किया जाता है कि ‘जनता की इच्छा सर्वोपरि है।’ यह पहले ही बताया जा चुका है कि प्राचीन ग्रीक दार्शनिक डेमोक्रेसी को पालिटो का विकृत रूप मानते थे, और इसे बहुसंख्या का शासन समझते थे, उसे आजकल भीड़ का शासन (mobocracy) कहा जाता है और प्रजातन्त्र को शासन का बहुत ही अच्छा रूप माना जाता है।

आधुनिक पाश्चात्य जगत में प्रजातन्त्र का सार (निचोड़) व्यक्ति की स्वतन्त्रता है। प्रजातन्त्र की परिभाषा कुछ इस प्रकार की जा सकती है—प्रजातन्त्र (सावजनिक) मामलों की वह दशा है, जिसमें समुदाय का प्रत्येक व्यक्ति अपने वैयक्तिक और सावजनिक कार्यों में अधिकतम स्वतन्त्रता का उपभोग करता है और उसकी स्वतन्त्रता अथवा नागरिकों द्वारा इसी प्रकार की स्वतन्त्रता के उपभोग से सगत होती है।¹ प्रजातन्त्र की अनेक परिभाषाएँ की गयी हैं, उनमें से कुछ मुख्य निम्नलिखित हैं

वह शासन जिसमें प्रत्येक व्यक्ति का भाग रहे।

—सीले

शासन का वह रूप जिसमें शासक वर्ग, राष्ट्र की जनता का एक बड़ा अंश हो।

—डायसी

प्रजातन्त्र शब्द का प्रयोग हिरोडोटस के समय से ही एक ऐसे शासनतन्त्र के रूप में होता आया है जिसमें सत्ता किसी व्यक्ति या वर्ग विशेष में सीमित न रहकर सम्पूर्ण प्रजा में निहित रहती है।

—ब्राइस

प्रजातन्त्र शासन का वह स्वरूप है जिसमें शासन शासिता की सामान्य इच्छा के अनुकूल होता है।

—चेस्टरटन

जनता का, जनता के लिए तथा जनता द्वारा शासन।

—अब्राहम लिंकन

प्रजातन्त्र समझीने द्वारा शासन की वह पद्धति है जो (विभिन्न वर्गों व समूहों) के दावों और हितों में वाद विवाद द्वारा सामंजस्य स्थापित करके सभी के लिए न्याय प्राप्त कराती है।

—गिल्क्राइस्ट

उपयुक्त परिभाषाओं का विश्लेषण करने पर ये बातें स्पष्ट होती हैं—(1) प्रजातन्त्र में शासन सत्ता जनता में निहित होती है, (2) शासन सत्ता का प्रयोग जनता के हित में किया जाता है, (3) शासन कार्यों में राज्य की सम्पूर्ण व्यवस्था या बहुसंख्यक जनता भाग लेती है। इसके अतिरिक्त दो अन्य बातें ध्यान में रखने योग्य हैं—(अ) शासन कार्यों में जनता की रूचि व भाग किसी दल, गुट जाति या वर्ग विशेष के हित साधन के लिए नहीं बरम्बू सम्पूर्ण समुदाय के हित साधन के लिए होना चाहिए। (आ) यह ठीक है कि अधिकांश निणय बहुमत द्वारा होते हैं (सर्वसम्मति की प्राप्ति किसी निणय में ही हाती है), किन्तु प्रजातन्त्र में बहुसंख्या अत्याचार नहीं करनी अर्थात् अल्पसंख्या की इच्छा का पूरा पूरा ध्यान रखा जाना आवश्यक है।

वाटर और हज के मतानुसार प्रजातन्त्र (वास्तव में उदारवादी प्रजातन्त्रों) की मुख्य विशेषतायें अप्रतिष्ठित हैं। प्रथम, उनमें शासन संस्थाओं की संरचना इस प्रकार होती है कि वे शासन सत्ता पर सीमाएँ लगाती हैं, जिसमें कि व्यक्तियों और समूहों के लिए सरक्षण की व्यवस्था की जा सके। यह कार्य मुख्यतः दो प्रकार से किया जाता है—(1) ऐसे साधनों को अपनाना जो

¹ Perhaps the nearest approach one can make to a definition is that democracy is a condition of affairs in which the individual person in a community enjoys the maximum freedom in his personal and public actions consistent with the enjoying of a similar freedom by his fellow-citizens. Wright F. J. *Democratic Government* p. 14

नताओ (शासन-अधिकारियों) में नियमित रूप से, विहित अवधि पूरी होने पर शांतिपूर्ण परिवर्तन करा सकें। (2) प्रभावी लोकप्रिय शासनिक अंगों द्वारा। दूसरे, व्यक्तियों के अधिकारों के लिए आदर (जिससे कि वे अपने मतों को स्वतंत्र रूप से अभिव्यक्त कर सकें) का होना प्रजातन्त्र को प्रभावी बनाने के लिए अति आवश्यक है। इस आधारभूत अभिवृत्ति को इस कथन में बड़े सुन्दर ढंग से व्यक्त किया गया है—“मैं तुम्हारे मत को घणा की दृष्टि से देखता हूँ। पर तुम तुम्हारे उसे अभिव्यक्त करने के अधिकार के लिए मृत्यु तक लड़ोगा। अतः प्रजातन्त्रात्मक राज्य में सहिष्णुता का गुण होना आवश्यक है। तीसरे, अल्पसंख्यकों के लिए आदर की भावना आवश्यक है। प्रजातन्त्र में निम्नलिखित विवाद करके और अल्पसंख्यकों के दृष्टिकोण का समुचित आदर करने के बाद होने चाहिए।¹

प्रजातन्त्र के भेद—साधारणतया प्रजातन्त्र के दो भेद किये जाते हैं—प्रथम, विद्युद या प्रत्यक्ष (pure or direct), तथा द्वितीय, प्रतिनिध्यात्मक या अप्रत्यक्ष (representative or indirect)। जब लोग स्वयं प्रत्यक्ष रूप से, राज्य का शासन चलायें और सावजनिक विषयों पर अपनी इच्छा प्रकट करें तो प्रथम प्रकार का प्रजातान्त्रिक शासन होता है। सावजनिक इच्छा या जनता का मत सभा या सभाओं में व्यक्त अथवा निश्चित किया जाता है। इस प्रकार का प्रजातन्त्र छोटे राज्यों में ही सफलतापूर्वक चला है और चल सकता है। प्राचीन ग्रीस के नगर राज्य प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के आदर्श उदाहरण रहे जा सकते हैं। आधुनिक युग में भी इस प्रकार के शासन का उदाहरण मिलते हैं। स्विटजरलैण्ड के कुछ उपराज्यों में, जिन्हें कैन्टन कहते हैं आजकल भी प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की प्रणाली प्रचलित है। प्रत्येक कैन्टन की सारी वयस्क जनसंख्या (स्त्रियों को छोड़कर) क्योंकि उन्हें वहाँ पर मताधिकार प्राप्त नहीं है) वष में एक दो बार किसी खूब चरागाह में इकट्ठी होती है और राज्य का वजत व अनेक प्रस्ताव स्वीकार करती है तथा अनेक अधिकारियों की नियुक्ति करती है। भारत के गावों में ग्राम पंचायतों की कार्य प्रणाली भी कुछ इसी नमूने की है। परन्तु आज हम सत्तार को छोटे छोटे नगर राज्यों में नहीं बल्कि बड़े बड़े देशीय राज्यों में बड़ा पाते हैं। भारत, चीन, सोवियत संघ, संयुक्त राज्य अमरीका आदि बड़े बड़े देशीय राज्यों में बड़ा प्रजातन्त्र है और प्रत्येक का क्षेत्रफल भी लाखों वर्ग मील है। इनमें प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र शासन प्रणाली सम्भव ही नहीं है। अतः इन देशों में जनता समय समय पर अपने प्रतिनिधियों का चुनाव करती है और ये प्रतिनिधि सामान्य इच्छा के अनुसार राज्य के लिए कानून बनाते हैं और सभी प्रशासन सम्बन्धी कार्यों की देख रेख करते हैं। सत्तार के सभी प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में आजकल अप्रत्यक्ष प्रजातन्त्र प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र शासन प्रणाली चल रही है। जे० एच० मिल ने प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र की परिभाषा करते हुए लिखा है यह ऐसा शासन है जिसमें सम्पूर्ण जनता या उसका बहुसंख्यक भाग शासन सत्ता का अपने नियत काल पर निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा प्रयोग करता है।¹

एक अन्य आधार पर प्रजातन्त्र को दो वर्गों—राजनीतिक और अभिभावकात्मक (political and tutelary) में रखा जा सकता है। राजनीतिक प्रजातन्त्र को कुछ लेखकों ने उदारवादी प्रजातन्त्र (liberal democracy) भी कहा है। शिल्स (Shils) के मतानुसार राजनीतिक प्रजातन्त्र वह पद्धति है जिसकी ओर आधुनिक राष्ट्र कम या अधिक मात्रा में बढ़ रहे हैं। यह एक ऐसी प्रणाली है जिसमें नागरिक प्रतिनिधि संस्थाओं और सार्वजनिक स्वतन्त्रताओं द्वारा शासन करते हैं। इस पद्धति का केन्द्रीय बिन्दु सार्वजनिक मताधिकार द्वारा समय समय पर निर्वाचित विधायिका है विधायन की दृष्टि से यह निकाय सर्वोपरि होता है। इसके द्वारा निर्धारित नीतियाँ

¹ Carter and Herz Government and Politics in the Twentieth Century pp 16-17

को उसके प्रति उत्तरदायी कायपालिका (मन्त्री व अधिकारी) कार्यान्वित करती है। ऐसी पद्धतियों की एक अति आवश्यक विशेषता राजनीतिक दल है। इसकी दूसरी विशेषता यह है कि राजनीतिक शक्ति (किसी भी दल या समूह के हाथ में) अपेक्षाकृत थोड़े समय के लिए रहती है। इसकी तीसरी विशेषता स्वतन्त्र कायपालिका है। जोहरी के अनुसार उदारवादी प्रजातन्त्र की मुख्य विशेषताये ये हैं—(1) जनता का अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों के द्वारा शासन, (2) कायपालिका को स्थापित आदर्शों के अनुसार कार्य करना चाहिए, (3) शासन के अधिकार सीमित होते हैं, और (4) इसमें सामाजिक आर्थिक निरोधों व मनुष्य की व्यवस्था होती है।¹

राजनीतिक प्रजातन्त्र की सत्थायें कुछ उपयुक्त परिस्थितियों में ही अयमय ढंग से कार्य कर सकती हैं, अर्थात् जहाँ पर जनता सामान्यतः राजनीतिक प्रजातन्त्र के आदर्शों और मूल्यों में विश्वास करती है और जहाँ पर जनता का आर्थिक व भौतिक जीवन सुरक्षित होता है। परन्तु आज ऐसे अनेक राज्य हैं जहाँ राजनीतिक नेता और काफी व्यक्ति राजनीतिक प्रजातन्त्र के आदर्शों का मानते हैं, किन्तु उपयुक्त परिस्थितियों व दशाओं के अभाव में वे राजनीतिक सत्थाओं के रूप को सहायित कर लेते हैं, जिससे कि अल्पकाल में ही कुछ बाह्यन घट्टियों की प्राप्ति हो सके। बहुधा ऐसा करने में विधायिका की शक्ति को सीमित किया जाता है, राजनीतिक दलों की गति विधियों को प्रतिबंधित किया जाता है और कायपालिका की शक्ति में वृद्धि की जाती है। इस प्रकार राजनीतिक प्रजातन्त्र की स्थापित संरचना कायम रखी जाती है, परन्तु प्रतिनिधि सत्थाओं और जनमत की सत्थाओं की शक्तियों पर सीमाएँ लगाई जाती हैं। इसमें उच्च वर्गीय नेता शासन का संचालन करते हैं, इसीलिए इसे अभिभावकमय (tutelary) प्रजातन्त्र कहा गया है।²

3 प्रजातन्त्र के गुण-दोष

प्रजातन्त्र के गुण—प्रजातन्त्रात्मक शासन प्रणाली के पक्ष और विपक्ष में विभिन्न लक्षणों में बहुत से तर्क दिए हैं। पहले, हम प्रजातन्त्र के पक्ष में दिये गये तर्कों का संक्षिप्त विवेचन करेंगे—प्रथम, प्रजातन्त्र में सभी व्यक्तियों को, चाहे वे धनी हों या ग़रीब, समान राजनीतिक अधिकार प्राप्त होते हैं। इस शासन प्रणाली में किसी को यह निश्चित नहीं हो सकती कि उसकी बात नहीं सुनी जाती। दूसरे, चूँकि सभी व्यक्ति शासन कार्यों (प्रतिनिधियों के चुनाव आदि) में भाग लेते हैं, इसलिए सवसाधारण में शासन सम्बन्धी विषयों के प्रति अधिक रुचि पैदा होती है और उदासीनता दूर होती है। दश में क्या होता है और सरकारी अधिकारी क्या करते हैं—इन सभी बातों के प्रति वे जागरूक रहते हैं। पनस्वरूप जनता सरकारी अधिकारियों के सभी कार्यों के बारे में सतर्क रहती है और सतर्कता से ही अधिकारों व स्वतन्त्रता की रक्षा हो सकती है। तीसरे, प्रजातन्त्र का आधार सवसाधारण की रुचि तथा ज्ञान है, इसलिए प्रजातन्त्र में जनता की राजनीतिक शिक्षा बड़े पैमाने पर होती है। प्रजातन्त्र के नागरिक को देश की राजनीतिक, आर्थिक और सामाजिक—सभी प्रकार की समस्याओं के बारे में जानना और विचारना पड़ता है, आवश्यकता अनुसार सरकार की नीति की आलोचना करनी पड़ती है, और अवसर मिलने पर सहृदयपूर्ण विषयों के सम्बन्ध में निर्णय भी देना होता है। इस प्रकार से नागरिक दिन प्रतिदिन कुछ न कुछ सीखता ही है और अपने देश की विभिन्न समस्याओं के निराकरण में योग देने के लिए तैयार रहता है।

चौथे व्यावहारिक दृष्टि से (अ) प्रजातन्त्र में नागरिक यह समझते हैं कि शासन-कार्य उनका नाम है और इससे उनमें यह भाव पैदा होता है कि जिसे देश में बदलने है वह उनका देश

¹ Johari J C *Comparative Politics* pp 81-84

² Davies and Lewis *Models of Political Systems* pp 100-103

है। इस प्रकार उनमें देश प्रेम और देश भक्ति की भावना सुदृढ़ होती है। (आ) जब नागरिक यह जानते हैं कि यान्त्रा की बनान में उनका भी हाथ है, तो वे अपने प्रतिनिधियों द्वारा बनाये गये यान्त्रा या अधिक अच्छी प्रकार या स्वेच्छा से पालन करते हैं। फलतः प्रजातन्त्र में विद्रोह और विप्लव होने की कम से कम सम्भावना रहती है। इसके विपरीत शासकों और शासितों के बीच अधिक सहयोग बढ़ता है। पाचवें, नव्वी दृष्टि से प्रजातन्त्र में नागरिकों का चरित्र ऊँचा उठता है। प्रत्येक व्यक्ति का दूसरे के बराबर मान होता है। प्रजातन्त्र से नागरिकों में आत्मविश्वास और रचना शक्ति की वृद्धि होती है। ये गुण राजतन्त्र अथवा कुलीनतन्त्र में साधारण जनता में उत्पन्न नहीं हो सकते, क्योंकि उनमें जनता का शासन नहीं मिला मिलता है। छठे, सौरतन्त्र का गुण एक सरकार के रूप में उसकी योग्यता में निहित नहीं है। एक अच्छी सरकार स्वायत्तता की स्थापना नहीं हो सकती। सौरतन्त्र लोगों द्वारा उनके कल्याण का शासन है। वह उनमें आराम निधन के लिए प्रेरणा पैदा करता है। सौरतन्त्र चरित्र का निर्धारण है और जनता के राजनीतिक विकास को उत्पन्न करता है। अन्त में, प्रजातन्त्र शासन प्रणाली में सरकार का बदलना सुगम होता है। जब भी वर्तमान सरकार (मन्त्रिमण्डल) सतोषजनक न रहे, चुनाव आने पर उसे बदला जा सकता है।¹

प्रजातन्त्र के दोष—अब हम प्रजातन्त्र के दोषों का विवेचन करेंगे। वे भी विभिन्न लेखकों के अनुसार बहुत से हैं। प्रजातन्त्र पर सबसे बड़ा अभियोग यह लगाया जाता है कि यह अच्छा शासन स्थापित करने में सक्षम असफल रहता है। इसे अज्ञानियों का शासन कहा गया है। जनता के मत पर किया गया निर्णय अन्तिम रूप में अज्ञान का शासन है। इतिहास बताता है कि छोटे ही व्यक्ति बुद्धिमान होते हैं, बहुमर्यादा नहीं होती। जहाँ अज्ञान का शासन होता है, स्वतन्त्रता कम हो जाती है। प्रजातन्त्र धोड़िया विचारों के लिए उपयुक्त नहीं है, क्योंकि (अ) जनता की वाक्पटु नेता व राजनीतिज्ञ अपने गड्ढे जाल में फँसा लेते हैं और आदर्शवाद की धारा में बहा ले जाते हैं। इन्हीं वाक्पटुओं (demagogues) का जनता अधानुसरण करती है और लोग जनता की सत्ता प्राप्ति के लिए उपयोग करते हैं। संकुचित दलीय तथा वर्गीय आदि हिता के कारण प्रजातन्त्र में भ्रष्टाचार, पक्षपात, भाई भतीजावाद आदि अनेक दोष पाये जाते हैं। फलस्वरूप, दलीय सरकार के प्रति यकादारी और वगैरे हित के रहते हुए सुदक्ष शासन (efficient government) स्थापित नहीं हो सकता। बहुतांश दल के अयोग्य और वाय कुशल व्यक्तियों के मुकाबले में आगे बढ़ने का अवसर मिलता है। व्यावहारिक दृष्टि से, प्रजातन्त्र में दलबन्दी के सभी दोष पाये जाते हैं। इसके कारण जनता (अथवा समुदाय) के हितों का दलबन्दी के आधार पर बाँटा जाता है और बहुमत दल के हितों के सामने सामान्य हितों को त्यागता जाता है। इस अर्थ में प्रजातन्त्र एक दल का, दल द्वारा शासन कहा जाता है।

प्रजातन्त्र की आलोचना इस आधार पर भी की गई है कि इसमें शासन निबल व धीमा होता है और शासकगण निर्णयों पर पहुँचने में बहुत समय लेते हैं। उदाहरण के लिए, 1914 में जर्मनी के सम्राट ने वल्लियम पर आक्रमण करने का निश्चय करने में कर डाला था, जबकि ब्रिटिश पार्लियामेंट स्थिति पर कई दिनों तक वाद विवाद करती रही। अन्त में, इसमें गुणों की अपेक्षा संख्या पर अधिक बल दिया जाता है। अतिरिक्त व अज्ञानी व्यक्ति की योग्य और अनुभवी व्यक्ति

¹ The process of changing ministers and majorities in the elected Assembly provides an alternative method to revolution for meeting social changes —Burns C D Democracy p 135

² A decision upon the basis of popular vote is ultimately the rule of ignorance History shows that intelligence resides with the few not with the many Where ignorance rules liberty is curtailed Democracies are unfavourable to intellectual progress Lecky

राजनीतिक सस्यायें और तुलनात्मक शासन

के समान मताधिकार मिला होता है। बहुमत के आधार पर शासन चलता है। कुछ लवकों ने इसे 'क्रूर बहुमत' का शासन (tyranny of the majority) भी कहा है। ब्राइस ने प्रजातन्त्र के अप्रलिखित दोष बताये हैं (1) शासन व्यवस्था या सविधान की विकृत करने में घन की शक्ति, (2) राजनीति को कमाई वा पैसा बनाने की ओर झुकाव, (3) शासन व्यवस्था में अति व्यय, (4) समानता के सिद्धांत का दुरुपयोग और शासनीय पटुता या योग्यता का उचित मूल्य न आँका जाना, (5) दलबन्दी या दलीय संगठन में अनुचित बल प्राप्ति, और (6) विधान सभाओं के सदस्यों तथा राजनीतिक अधिकारियों द्वारा कानून पास कराते समय मता की दृष्टि में रस और समुचित व्यवस्था के भग की सहन करना।¹

4 प्रजातन्त्र की सफलता के लिए आवश्यक बातें

विद्वान् लेखकों ने कई बातें आवश्यक बताई हैं, जिनका विवेचन अप्रलिखित है—(1) सव प्रथम, चूँकि प्रजातन्त्र शासन प्रणाली में सभी महत्वपूर्ण निणयो पर वाद विवाद द्वारा पहुँचा जाता है, अतः युक्तियाँ देने व सुनने में स्वभाव की मधुरता (temper of sweet reasonable ness) अति आवश्यक गुण है, जिससे कि अपनी बात कहने के साथ साथ दूसरों के दृष्टिकोण को भी समझा जा सक। जहाँ पर अधिकांश व्यक्तियों में आधारभूत प्रश्नों पर मतभेद होते हैं और जहाँ अधिकांश व्यक्ति बहुमत को मानने के स्थान पर सिर फोड़ने में अधिक विश्वास रखते हैं, वहाँ ये बातें नहीं पाई जा सकती। प्रजातन्त्रीय देश के नागरिकों में सहनशीलता का गुण विशेष रूप से विकसित होना चाहिए। बहुसंख्यकों और अल्पसंख्यकों की अपनी बात मनवाने के लिए यथा सम्भव समझाने बुझाने (persuasion) का ढग अपनाना चाहिए। बहुसंख्यक दल को अल्पसंख्यक दल का मत आदर से सुनना और समझना चाहिए, साथ ही जब बहुमत से कोई निणय हो जाय, उस अल्पमत को सह्य स्वीकार करना चाहिए। यदि वह उसे अनुचित और गलत भी समझे तो उसे बदलवाने के लिए सभी शांतिपूर्ण और साविधानिक साधनों का प्रयोग करना उचित होगा।

(2) 'यथा राजा तथा प्रजा' एक प्राचीन कहावत है। यह राजतन्त्र के बारे में अथरा सत्य है, अर्थात् यदि राजा राम जैसा प्रजापालक हागा तो प्रजा सुखी रहेगी, यदि राजा अत्याचारी होगा तो प्रजा दुखी रहेगी। परन्तु प्रजातन्त्र में जनता को जैसा शासन मिलता है जिसकी प्रजा अधिकारी होती है। कहने का तात्पर्य यह है कि प्रजातन्त्र में शासन सभी अच्छा होगा जब सब साधारण जनता शिक्षित हो उसका नतिक स्तर ऊँचा हो और नागरिक अपन दायित्वों व कर्तव्यों को अधिकारों से अधिक महत्व दें। अतः प्रजातन्त्र की सफलता के लिए अति महत्वपूर्ण आवश्यकता शिक्षा की है। अच्छी शिक्षा द्वारा ही नागरिका का चरित्र सुधर सकता है और उनमें अपने कर्तव्यों को पूरा करने व अधिकारों का उचित उपयोग करने की भावना जागृत हो सकती है। देश की विभिन्न समस्याओं का ज्ञान नागरिका व सिमित होने पर ही ठीक ठीक हो सकता है और सभी वे उनके हल करने में बुद्धिपूर्ण व सक्रिय योग दे सकते हैं। इसीलिए यह कहा जाता है कि प्रजातन्त्र में स्वामिया को शिक्षित होना चाहिए। जो मतगता शिक्षित नहीं होता वह उम्मीदवार व उसके कार्यक्रम व वारे में अच्छी प्रकार स स्वत निणय नहीं कर सकता। ऐसी ढगा में मतदाता व्यावसायिक राजनीतिज्ञों और वाक्पटु नेताओं (demagogues) के भाषणा का शिकार होता है।

(3) आजकल अधिकतर राजनीतिज्ञ प्रश्ना का आधार आर्थिक है और किसी भी देश की

अनेक राजनीतिक समस्याएँ तब तक हल नहीं हो सकती जब तक कि मवसाधारण की आर्थिक दशा सन्तोषजनक न हो। जिस देश में आर्थिक विपमताये बहुत होती है और बहुसरयक जनता निधन होती है वहा प्रजातन्त्र तथ तक सफल नहीं हो सकता जब तक कि सवसाधारण की आर्थिक दशा न सुधरे। वास्तव में निम्न व्यक्ति अपने राजनीतिक अधिकारा का उचित उपभोग नहीं कर सकते, उनके मतों की घनी व्यक्ति खरीद सकते है और उन पर अय प्रकार से अनुचित दबाव भी डाल सकते है। अत राजनीतिक प्रजातन्त्र को सफल बनाने के लिए आर्थिक प्रजातन्त्र भी हाना आवश्यक है। यहा पर एक बात और विचारणीय है। पूजीवादी देशों में केवल वे ही व्यक्ति सफलतापूर्वक चुनाव लड़ सकते है जिनके पास काफी धन हो या जिहे दल ने खड़ा किया हो, जिसके साधन खूब हो और जो उ ह आर्थिक सहायता दे। ऐसी दशाओं में विभिन्न दलों (और समाचार-पत्रों आदि) पर धनिकों का नियन्त्रण रहता है, जिस कारण 'जनता का, जनता के लिए और जनता के द्वारा' शासन अथवा प्रजातन्त्र बहुत कुछ धोखा या दिखावा मात्र रह जाता है।

(4) प्रजातन्त्र के लिए सामाजिक व्यवस्था का आधार प्रजातन्त्रात्मक होना जरूरी है। भारतीय, विशेष रूप से, हिंदू समाज का आधार प्रजातन्त्र नहीं है। इसी कारण चुनावों में जात विरादरी और ऊँच नीच की भावना का महत्वपूर्ण भाग रहता है। खेद की बात तो यह है कि भारत में स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से जात विरादरी की भावना में वृद्धि हुई है। स्थानीय सस्याओं के चुनाव तो बहुत सीमा तक इसी आधार पर लड़े और जीते जाते है। उनकी काय प्रणाली में भी यह भावना जारी रहती है।

(5) प्रजातन्त्र में दलों का होना आवश्यक है, परन्तु दलवदी का आधार स्वस्थ होना चाहिए। वग और सम्प्रदाय जैसे सङ्कुचित हितों के आधार पर बने दल देश के लिए बड़े हानिकारक होते है। साम्प्रदायिक दलवदी के विपरीत फल भारतवासियों को भोगने पड़ रहे हैं। आज भी हमारे देश में विभिन्न जातियों, प्रदेशों और वर्गों के हित साधन के लिए अनेक दल हैं, जिनका अंत होना चाहिए। दलीय व्यवस्था का आधार विरुद्ध राजनीतिक और आर्थिक कार्यक्रम होना चाहिए और कोई भी दल राष्ट्रीय हितों के विरुद्ध नहीं बनना चाहिए। इस बात को एक दूसरे दृष्टिकोण से भी देखना है। जहाँ एक ओर बहुमत प्राप्त दल को अल्पमत अथवा विरोधियों के दृष्टिकोण को पूरी तरह से समझना, उसकी आलोचना का स्वागत करना और अच्छे सुझावों को स्वीकार करना चाहिए, वहाँ दूसरी ओर विरोधी दलों को सत्तारुद्ध दल का केवल विरोध के लिए ही विरोध नहीं करना चाहिए तथा राष्ट्रीय हित में पूरा पूरा सहयोग भी देना चाहिए। साथ ही विरोधी दल सुदृढ़ होना चाहिए, जो अवसर मिलने पर शासन भार सम्भाल सके। परन्तु आचार्य विनोबा भावे और श्री जयप्रकाश नारायण आदि सर्वोदय नेता भारत के लिए पश्चिम से आई सासद प्रणाली पर आधारित प्रजातन्त्र को अच्छा नहीं बताते। वे तो भारत में दल विहीन लोकतन्त्र की स्थापना चाहते हैं। वर्तमान प्रजातन्त्र के दो बड़े दोष—चुनाव व्यवस्था और दलीय आधार हैं। हम यह स्वीकार करते हैं कि दल प्रजातन्त्र के आवश्यक साधन है, परन्तु साध्य बन सकते हैं। ऐसा तब होता है जब कि निर्वाचक मण्डल, विधानमण्डल और केबिनेटों को विभिन्न तरीकों से दल के अधीन कर लिया जाता है।¹ दलों की कमियों को काफी बड़ी मात्रा में त्यागा जा सकता है। जहाँ तक स्थानीय सस्याओं का सम्बन्ध है, कम से कम उनमें तो उनके विचारों को काय रूप दिया जाना उचित होगा।

¹ Parties we should all admit are necessary means of democracy But the means may become the end This is what happens when electorate parliaments and cabinets are all in their different ways subordinated to the exigencies and brought under the control of party —Barker E. *Reflections on Government* pp 88-89

(6) प्रजातन्त्र में यह भी आवश्यक है कि राजनीतिक अधिकार सभी व्यक्तियों को बिना किसी भेद भाव के प्रदान किये जायें। साथ ही निर्वाचन की पद्धति ऐसी होनी चाहिए कि स्वतन्त्र और निष्पक्ष चुनाव हो सकें। यह न हो कि सत्तारूढ़ दल चुनावों को जीतने के लिए अनुचित निष्पक्ष चुनाव कराने के लिए एक निर्वाचन आयोग की स्थापना की है। भारत में गत गांधी आम चुनाव यथासम्भव निष्पक्षता और स्वतन्त्रतापूर्वक सम्पन्न हुए।

(7) प्रजातन्त्र की सफलता के लिए यह आवश्यक है कि स्वस्थ और स्वतन्त्र जनमत बनने की पूरी सुविधाएँ हों, क्योंकि प्रजातन्त्र जनमत पर आधारित होता है। जनता की इच्छा अर्थात् सामान्य इच्छा का पता जनमत द्वारा ही चलता है। जनमत निर्माण के लिए यह आवश्यक है कि सभी नागरिकों और समुदायों को अपने विचार प्रकट करने और उन्हें प्रकाशित करने की समुचित स्वतन्त्रता हो। आपण व लेखन की स्वतन्त्रता के साथ ही साथ देश में सगठन बनान और सभा करने की भी उचित स्वतन्त्रता होनी चाहिए। जिस देश में स्वतन्त्रतायें बहुत सीमित कर दी जाती हैं वहाँ पर सच्चा प्रजातन्त्र नहीं पनप सकता।

(8) अन्त में सफल प्रजातन्त्र के लिए स्थानीय स्वशासन की सुदृढ़ नींव होनी आवश्यक है। ब्रिटेन और संयुक्त राज्य अमरीका में ऐसा होने के कारण ही प्रजातन्त्र शासन प्रणाली बहुत सफल रही है। इसके विपरीत, जिन देशों में स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का समुचित विकास न हुआ हो, उनमें प्रजातन्त्र को लागू करना एक प्रकार से ऊपर से थोपना है। स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं से बहुत बड़ी संस्था को आवश्यक प्रशिक्षण मिलता है और ऐसे ही व्यक्ति प्रजातन्त्र को सफलतापूर्वक चला सकते हैं। गांधीजी ने तो इस बात पर विशेष बल दिया कि ग्राम पंचायतें वास्तविक शक्ति का स्रोत होनी चाहियें। इसलिए भारत के सभी राज्यों में ग्राम पंचायतें अथवा स्थानीय संस्थाओं का विकास किया जा रहा है।

महोदय, गानर के अनुसार प्रजातन्त्र की सफलता के लिए आवश्यक दशाएँ इस प्रकार हैं—(1) राजनीतिक सूक्ष्म ब्रह्म की काफी ऊँची मात्रा और सामाजिक मामलों में स्वामी दित चस्पी, (2) सामाजिक उत्तरदायित्व की समुचित भावना और बहुमत के निणयों को मानने व कार्यान्वित करने के लिए तत्परता, (3) नैतिक शिक्षा के लिए सुविधाएँ, (4) राजनीतिक मामलों की शिक्षा और स्वशासन की ट्रेनिंग, और (5) उच्च नैतिक स्तर।

हमारे विचार में इनके अतिरिक्त राजनीतिक प्रजातन्त्र के साथ सामाजिक और आर्थिक प्रजातन्त्र का होना भी आवश्यक है। जहाँ तक संसदीय लोकतन्त्र का सम्बन्ध है, सर स्टैफर्ड क्रिस्चन अपनी पुस्तक 'संसद का आदर्श स्वरूप' (Parliament as it should be) में लोकतन्त्र के अप्रतिष्ठित तीन विनिष्ट तत्त्व बताये हैं—(1) जनता को अपने प्रतिनिधियों को चुनने की पूरी स्वतन्त्रता मिलनी चाहिए। जनता को निश्चित समय पर अपने प्रतिनिधियों के प्रत्यावर्तन (recall) करने का अधिकार होना चाहिए। (2) जनता द्वारा स्पष्ट रूप से यह प्रदर्शित किया जाना चाहिए कि वह कौनसी नीति कार्यान्वित करना चाहती है। (3) प्रतिनिधियों में इतनी योग्यता और सामर्थ्य होनी चाहिए कि वे वांछित नीति को अनावश्यक विलम्ब किए बिना, किसी भी स्वाध या व्यक्ति विशेष के हस्तक्षेप के सफलतापूर्वक कार्यान्वित कर सकें।

इन गुणों को काम रूप देने के लिए ये साधन आवश्यक हैं—(अ) विधि निर्माण का उन्नीसवीं सदी के अन्त में मद्रास की तरिका को समाप्त करना। (आ) लोकसभा द्वारा, जब उसे देश का समर्थन प्राप्त हो, एक साहसपूर्ण नीति का अपनाया जाना और लोकतन्त्रीय दूधरे राज्य की धमकी में आकर (यहाँ पर उनका अर्थ ब्रिटेन की वर्गानुगत साठ सभा से है) देश के विचारों की प्रगति और पद्धति पर प्रभावपूर्ण नियन्त्रण करना। (इ) मंत्रियों का विधायी तथा प्रासंगिक

कार्यों की देख रेख करने के लिए कार्यात्मक समितियाँ (functional committees) का संगठन करना।

5 अधिनायकतन्त्र

अधिनायकतन्त्र का उदय साधारणतः अचानक अथवा एकदम ही होता है। यह देखा गया है कि जब किसी देश में प्रजातन्त्र के लिए पृष्ठभूमि तैयार की जा रही होती है, उसी समय अधिनायकतन्त्र के उदय के लिए सहायक दशायें उत्पन्न होती हैं। प्रजातन्त्र के लिए परिपक्वता की प्रक्रिया आवश्यक है, परन्तु उसके शांतिपूर्ण विकास के लिए विरोध अत्यन्त प्रबल हो सकता है। ऐसे में सफट उत्पन्न हो जाता है। ऐसी स्थिति में ही अधिनायकतन्त्र का जन्म होता है। उन्नीसवीं शताब्दी से प्राचीन एथेन्स में सोलन (Solon) के अन्तर्गत प्रजातन्त्र की कुछ माना के लागू किये जाने के कुछ ही समय बाद अधिनायकतन्त्र का उदय हुआ था। इसी प्रकार कौरिय, सिराक्यूज और एशिया माइनर के देशों में शक्तिशाली शासकों ने अत्याचारी शासन स्थापित किया था। उत्तरकालीन रोमन गणतन्त्र में भी समान ढंग से अधिनायकशाही का उदय हुआ था।

परन्तु प्राचीन ग्रीस व रोम में जिस प्रकार की अधिनायकशाही का विकास हुआ, वह आधुनिक काल के अधिनायकतन्त्र से भिन्न थी। रोमन अधिनायकतन्त्र एक प्रकार की सांविधानिक पद्धति थी, जिसके अन्तर्गत गम्भीर आपात्काल में सविधान की निलम्बित किया गया। मध्य युग में परम्परा का शासन पुनर्जीवित हुआ, परम्परा के कमजोर पड़ जाने पर प्रजातन्त्र का उदय आरम्भ हुआ। इंग्लैण्ड में एक आपात् के दौरान ओलिवर क्रॉमवैल अधिनायक बना। उसी प्रकार जब फ्रांस में परम्परा को तोड़ा गया तो वहाँ पहले रोबसपीरी अधिनायक बना और उसके बाद नेपोलियन। उन्नीसवीं शताब्दी में अधिकतर राज्यों में प्रजातन्त्र का विस्तार हुआ। परन्तु प्रथम विश्वयुद्ध के बाद इटली, जर्मनी आदि कई देशों में गम्भीर आर्थिक सफट के काल में फासिस्ट अधिनायकतन्त्रों का उदय हुआ। विश्वयुद्ध के बाद ही रूस में क्रांति के बाद साम्यवादी अधिनायकतन्त्र की स्थापना हुई। दूसरे विश्वयुद्ध से पूर्व जापान में सैनिक अधिनायकतन्त्र का विकास हुआ।

आधुनिक काल में अधिनायकतन्त्र ने मुख्यतः चार रूप धारण किये—(1) फासीवादी अधिनायकतन्त्र (इटली, जर्मनी, स्पेन व पुर्तगाल), (2) साम्यवादी अधिनायकतन्त्र (सोवियत संघ, साम्यवादी चीन और पूर्वी यूरोप के अनेक साम्यवादी राज्य), (3) सैनिक अधिनायकतन्त्र (बर्मा, पाकिस्तान, इण्डोनेशिया आदि), और (4) लैटिन अमरीकी राज्यों में अधिनायकतन्त्र। प्रथम दोनो प्रकार के अधिनायकतन्त्रों के बारे में मुख्य बातें सर्वाधिकारवादी राज्य की विशेषताओं के प्रसंग में आगे दी गई हैं। सैनिक अधिनायकशाही के बारे में इतना ही कहना काफी होगा कि प्रजातन्त्र की विफलता और आन्तरिक अव्यवस्था के कारण ऐसे अधिनायकतन्त्रों का जन्म हुआ। उन्नीसवीं शताब्दी में मिलता जुलता लैटिन अमरीकी राज्यों का अधिनायकतन्त्र है। इन राज्यों में अधिनायकों के समर्थक दल सुसंगठित व अनुशासित नहीं हैं। उनके दलों का आधार सामान्य हित है, जिनकी अपनी कोई विशिष्ट विचारधारा नहीं है। उन राज्यों में तो सत्ताधारी अधिनायकों के अनुयायी और पद चाहने वालों के समूह शासन के अध्यक्ष के प्रति वैयक्तिक निष्ठा रखते हैं।

अधिनायकतन्त्र (तानाशाही) की व्याख्या—तानाशाही राजतन्त्र से सदा भिन्न है, क्योंकि राजतन्त्र वशानुगत होता है। तानाशाह या तो शक्ति के प्रयोग द्वारा शासन सत्ता को पाता है या वह कोई चुना हुआ नेता ही हो सकता है, किन्तु वह सत्ता को अपने हाथों में शक्ति द्वारा ही कायम रख पाता है। अस्तु, तानाशाही शासन का वह रूप है जिसमें शासन की सर्वोच्च सत्ता एक व्यक्ति द्वारा मनचाहे ढंग से प्रयुक्त की जाती है। इसमें जनता की सहमति उसके साथ या उसके

विरुद्ध भी हो सकती है परन्तु सभी दशावा म तानाशाही शक्ति के द्वारा कायम रहती है। तानाशाह के कायकास की कोई निश्चित सीमा नहीं होती। तानाशाह के लिए यह भी आवश्यक नहीं कि यह राज्य के स्थापित कानून के अनुसार शासन करे। वास्तव म, वह तो प्रादेश (decrees) व अध्यादेशों (ordinances) द्वारा शासन चलाता है और उसकी इच्छा ही कानून होती है। तानाशाह एक सना और एक दल के शासन म विश्वास करते हैं। फलस्वरूप या तो वे काय सभी समुदायों और दलों पर कडा नियन्त्रण रखते हैं या उनका अंत कर देने हैं। ऐस ही नागरिका के भाषण व लेखन सम्बन्धी स्वतन्त्रता के अधिकार अति सीमित कर दिये जाते हैं या उनका अंत कर दिया जाता है। संक्षेप म, तानाशाह किसी भी प्रकार का विरोध सहन नहीं कर सकते।

आधुनिक अधिनायकशाही राज्या की मुख्य विशेषतायें अप्रतिष्ठित हैं—(1) विरोध तथा आलोचना के अधिकार को पूणतया अस्वीकार करना, (2) राष्ट्रवादी प्रवृत्तियाँ (nationalistic tendencies), (3) राज्य की पूजा (worship of the State) (4) एकदलीय शासन। ये विशेषतायें फासिस्ट इटली, नाजी जर्मनी और साम्यवादी सोवियत संघ आदि सभी राज्यों म मिलती हैं। इन राज्या मे एक दल और एक नेता का शासन रहा है। इनके अतिरिक्त, ये राज्य सर्वाधिकारवादी (totalitarian) रहे हैं, क्योंकि इन्होंने नागरिकों के सम्पूर्ण जीवन को नियन्त्रित व नियमित किया है। फाइनर ने अधिनायकतन्त्र और प्रजातन्त्र के बीच अंतर को इस प्रकार व्यक्त किया है—अधिनायकतन्त्र इस पृथकारणा पर आधारित है कि कोई एकाधिकारी और ऊपर से थोपा गया दल ही मनुष्यमात्र के राजनीतिक भाग्य के बारे म अंतिम सच्चाई को जानता है। इस प्रकार का विश्वास निश्चित तीव्र और कटु होता है अतः वह किसी प्रकार के विरोध को सहन नहीं करता। परन्तु प्रजातन्त्र तो पूणता के लिए खोज के अनुभववादी स्वरूप को स्वीकार करता है और यह मानता है कि पूणता का कोई अनन्य सिद्धांत नहीं है।¹

अधिनायकतन्त्र एक प्रकार का सर्वाधिकारवादी (totalitarian) शासन होता है। सर्वाधिकारवादी अधिनायकतन्त्र मे शासक समूह द्वारा प्रयुक्त की जाने वाली शक्ति असीमित और अप्रतिष्ठाित होती है तथा शासन का अधिकार क्षेत्र व्यक्ति के जीवन के प्रत्येक पहलू तक विस्तृत रहता है। इसके विपरीत उदारवादी प्रजातन्त्र म शक्ति के जीवन के प्रत्येक पहलू तक विस्तृत सीमित रहता है। इस प्रकार की सीमायें अभिसमया द्वारा भी लागू हो सकती हैं, जसा कि ब्रिटन म है। अतः शासन के इन दोनों रूपों के बीच सबसे सरल अंतर शासन पर सीमाओं के हाने या न होने म है। इसका अतिरिक्त साम्यवादी व फासिस्ट अथवा नाजी अधिनायकतन्त्र म नेताओं का यह विश्वास होता है कि उनके समुदाय का अपना विविष्ट प्रयोजन है जोकि उसके समस्या की इच्छाओं और उनके तुरन्त प्रयोजनों से भिन्न होता है। इस प्रकार साम्यवादी नेता इतिहास के भौतिक निवचन को मानते हुए भावी साम्यवादी समाज की कल्पना के प्रकाश म राज्य की नीति को निर्धारित करते हैं। इसी प्रकार राष्ट्रीय समाजवादियों (जर्मन नाजिया) का विश्व के बारे म एक विविष्ट मत (weltanschauung) या जिसके प्रकाश म उन्होंने इतिहास की द्वारा को निर्धारित किया। इस दृष्टि से फासीवाद और साम्यवाद म बहुत कम अंतर है। अतः व इन बातों से इनकार करते हैं कि समुदाय अर्थात् राज्य द्वारा प्रयुक्त की जाने वाली शक्ति

¹ The former (dictatorship) vests upon the pretensions that a monopolistic and imposed party possesses the ultimate truth about the political destiny of humanity. That conviction is definitely harp and fanatical and therefore brooks no opposition. But democracies admit the pragmatic nature of their search for perfection and recognise that of perfection there is no single exclusive principle. *Finer II op cit p 952*

पर कोई सीमा हो।¹ जबकि साम्यवादी व फासिस्ट अधिनायकत्व राज्य को एक प्रकार से ध्येय मानते हैं, उदारवादी प्रजातंत्र के सभी समर्थक व्यक्तिवाद अर्थात् व्यक्ति के अधिकारों और स्वतंत्रताओं में विश्वास रखते हैं।

अस्तु, अधिनायकत्व की व्याख्या करते हुए यह आवश्यक प्रतीत होता है कि सर्वाधिकारवाद की भी, संक्षेप में, व्याख्या की जाय। जबकि प्रजातंत्रों का यह सचेतन प्रयत्न रहता है कि विविधता, खुला वाद विवाद, विचारों और नेताओं में छांट की स्वतंत्रता और भावी कार्यक्रमों के बारे में खुला मस्तिष्क बने रह, सर्वाधिकारवाद खुले विरोध को कुचल कर तथा ऐसे नेताओं द्वारा जो यह मानते हैं कि वे कभी गलती नहीं करते, सदैव यह अभियान चलता है कि एकता (एकरूपता) को लागू किया जाय। इन कार्यों के पीछे एक ऐसी विचारधारा रहती है जो शक्तियों के केन्द्रीकरण को 'यायोचित ठहराती है। साम्यवादी सर्वाधिकारवादी सवहारा दग के अधिनायकत्व (dictatorship of the proletariat) में विश्वास करते हैं और वे उसे नई सामाजिक व राजनीतिक व्यवस्था (साम्यवादी समाज) की स्थापना का आवश्यक तथा महत्वपूर्ण साधन मानते हैं। साम्यवाद की यह एक आधारभूत विशेषता है कि यह सामाजिक परिवर्तन को प्रमुख लक्ष्य मानता है और उसकी प्राप्ति के लिए साम्यवादी आधुनिक औद्योगिकृत राज्य के सभी साधनों—औद्योगिकी, शिक्षा, संचार के माध्यमों—का प्रयोग करते हैं, जिससे कि सामाजिक परिवर्तन की प्रक्रिया को वेगपूर्ण बनाया जा सके। साम्यवादी अपने विरोधियों का सभी प्रकार से दमन करते हैं।

फासिस्ट सर्वाधिकारवादी भी साम्यवादियों के समान सर्वाधिकारवादी राज्य, सभी प्रकार के विरोध का दमन आदि में विश्वास करते हैं। फासिस्ट सर्वाधिकारवादियों में नाजियों ने फासीवादी विचारधारा को अति तक पहुँचाया। अतः में, आधुनिक अधिनायक, चाहे उसकी विचारधारा कोई भी हो, प्राचीन काल के अधिनायकों से कहीं अधिक शक्तिशाली है। एक प्रकार के स्थायी पद का उपभोग करने के अतिरिक्त सामाजिक नियन्त्रण के विभिन्न अत्यधिक प्रभावी साधनों का वे जैसे चाहें जैसे ही प्रयोग कर सकते हैं। अपने विस्तार में आधुनिक अधिनायकत्व सर्वाधिकारवादी है अधिनायक केवल शासन पर ही नियन्त्रण नहीं रखते, बल्कि अव्यवस्था, स्कूल, घर, समाचार पत्र, रेडियो सिनेमा, चर्च तथा नागरिकों के मनो व आत्माओं पर भी उनका नियन्त्रण रहता है। अतः उनके विरुद्ध विद्रोह करना असम्भव सा है। वे अपने को एक प्रकार से राष्ट्र का बचाने वाला घोषित करते हैं। इस प्रकार की घोषणा अराजकता, गम्भीर आर्थिक संकट, पूँजीवादी घिराव, साम्यवादी खतरे आदि से बचाने के लिए की जा सकती है।²

¹ Carter and Herz *op cit* p 217

² The totalitarian dictatorships possess the following characteristics (1) An elaborate ideology consisting of an official body of doctrine covering all vital aspects of man's existence (2) A single mass party typically led by one man the dictator and consisting of a relatively small percentage of the total population (3) A system of terror whether physical or psychic effected through party and secret police control (4) A technologically conditioned near complete monopoly of control in the hands of the party and of the government of all means of effective mass communication such as the press radio and motion pictures (5) A similarly technologically conditioned near complete monopoly of the effective use of all weapons of armed combat (6) A central control and direction of the entire economy through the bureaucratic coordination of formerly independent corporate entities typically including most other associations and group activities

(Carl J Friedrich and Zbigniew Brzezinski) Lijphart A (ed) *Politics in Europe*

अधिनायकत त्र (तानासाही) से लाभ और हानियाँ—तानासाही का सबसे बड़ा लाभ यह है कि यह देश की अव्यवस्थित और बिगड़ी हुई दशा को सीधेता से सुधारने में सफल होती है। हिटलर और मुसोलिनी ने अपने देश की गिरी हुई दशा को बड़ी जल्दी सुधारने में सफलता प्राप्त की थी। ऐसे ही तानासाही के अतगत सोवियत संघ और चीन न काफी प्रगति की है। नियोजन भी तानासाही में अधिक अच्छी प्रकार स रिया सपता है। यदि तानासाह माय्य व कुसन हो और उसे जनता का समयन प्राप्त हो तो वह देश को उन्नति व माग पर बड़ी तजी के साथ चला सकता है। किन्तु विचारने पर यह स्पष्ट हो जायगा कि तानासाही एक प्रकार का अस्थायी शासन है, जो सदैव अथवा अव्यवस्था व काल में अधिक सामाजिक सिद्ध होता है। इसका सबसे बड़ा दोष यह है कि सम्पूर्ण सत्ता एक व्यक्ति व हाथों में रहती है और वह उसका दस व हित या अहित दाना के लिए ही प्रयोग कर सकता है। यदि तानासाह चुना हुआ भी हो तो इस बात की पार्ई गारन्टी न होगी कि सत्ता मिलने पर वह सत्ता के मद में चूर न हो जाय।¹ उसमें जनता व स्वातन्त्र्य अधिकारी पर अनेक प्रतिबंध लगते हैं। तानासाह देश को चाहे जितने गलत माग पर ल जाय, उसकी आलोचना नहीं की जा सकती। साथ ही, तानासाही अर्थात् शक्ति पर आधारित शासन जनता की इच्छा की तनित्र भी परवाह न करे तो विद्रोह के अतिरिक्त उस बदलने या सुधारने का कोई और साधन नहीं। अतः, तानासाही का एक दोष यह है कि एक ताकत और योग्य तानासाह के बाद ऐसा ही उत्तराधिकारी मिल जाय यह बहुत कठिन है।

विभिन्न कारणों से अविवसित किन्तु हाल ही में स्वतन्त्र हुए देशों में शासन के वणधार प्रजातन्त्रात्मक व अधिनायकत्व दोनों ही शासन पद्धतियों की विशेषताओं को मिलाने का प्रयत्न कर रहे हैं। उन्होंने निश्चित अव्यवस्था को अपनाया है जिसके अतगत राज्य अधिकतर महत्वपूर्ण उद्योगों का नियन्त्रण तथा विनियमन करता है और निजी उद्यमों को भी चलने देता है। ऐसी सरकारें एक दलीय शासन के पक्ष में हैं, किन्तु वे व्यक्तिगत व सामूहिक विरोध के लिए अवसर प्रदान करती हैं। वे अपने शासन को प्रजातन्त्र का ही परिवर्तित रूप बताते हैं, जैसे इण्डोनेशिया के राष्ट्रपति ने 'मागनिर्देशित प्रजातन्त्र (Guided Democracy), पाकिस्तान के भूतपूर्व राष्ट्रपति न 'आधारभूत प्रजातन्त्र (Basic Democracy) आदि वाक्यांशों का प्रयोग किया। इनका शासन एक प्रकार से प्रजातन्त्र व अधिनायकतन्त्र के बीच में है।

वास्तव में, तथ्य यह है कि एशिया और अफ्रीका के नई स्वाधीनता प्राप्त देश बहुत ही अल्पकाल में आधुनिकता को प्राप्त करने का प्रयत्न कर रहे हैं। इस कठिन प्रयोजन को प्राप्त करने के लिए उनके नेता बहुधा सर्वाधिकारवादी तन्त्रीयों को अंगीकार करते हैं। परन्तु सर्वाधिकारवाद समाज के उग्रवादी पुनर्गठन की मांग करता है। ऐसा करना सम्भव नहीं है क्योंकि उसका सबसे अधिक प्रभाव भूमिपति किसानों पर पड़ता है, जो कि सभी अविवसित देशों का आधार हैं। साथ ही यह शक्ति की संरचना को ऐसे समय में कठोर बनाता है जबकि राष्ट्रीय नेता अपनी जनता में यह भाव पैदा करना चाहते हैं कि वह सत्ता के प्रयोग में भाग लेंगे। वे राज्य द्वारा निर्देशित सामुदायिक कार्यों के साथ व्यक्तिगत उद्यम को प्रोत्साहन देते हैं। व एक दलीय शासन के पक्ष में हैं, किन्तु विशिष्ट कार्यक्रमों व तकनीकों का विरोध करने वाले 'यवित्तियों और समूहों को कुचलते नहीं।²

6 सोवियत संघ में प्रजातन्त्र है या नहीं ?
सोवियत संघ के शासन के विषय में यह प्रश्न सबसे अधिक महत्त्व का है कि वहां पर

¹ Rodce et al Introduction to Political Science p 40
² Carter and Herz op cit pp 22-23

अधिनायकतन है अथवा प्रजातन। इस प्रश्न के दो उत्तर हैं, जो एक दूसरे के विरोधी हैं। एक ओर तो सोवियत सघ के नेता और साम्यवाद के समर्थक सोवियत शासन पद्धति को सच्चा प्रजातन बताते हैं, दूसरी ओर उसके आलोचक सोवियत सघ में प्रजातन के अस्तित्व को स्वीकार नहीं करते और वहाँ की शासन पद्धति को अधिनायकतन मानते हैं। अतः इस प्रश्न का ठीक-ठीक उत्तर देना बड़ा कठिन है। अतएव दोनों प्रकार के विचारकों व लेखकों के मतों के आधार पर ही इसका निणय किया जा सकता है। पहले हम उनके मतों और तर्कों का विवेचन करग जो यह मानते हैं कि सोवियत सघ में प्रजातन है।

सोवियत सघ में प्रजातन है—1926 में वर्तमान संविधान के प्राप्ति पर बोलते हुए स्टालिन ने कहा था कि नये संविधान के प्राप्ति की पाँचवी विशेषता उसका तकमय और पूर्णरूपेण प्रजातनवाद है, क्योंकि उसमें बिना किसी प्रकार के भेद भाव तथा प्रतिबन्ध के नागरिकों को समान राजनीतिक अधिकार प्रदान किये गये हैं। वहाँ पर अधिकतर अधिकारी निर्वाचित होते हैं और उनको प्रत्यावर्तित करने का भी अधिकार है।¹ सोवियत पद्धति के समर्थकों के अनुसार स्थानीय सोवियतों के प्रतिनिधियों की संख्या में बड़ी वृद्धि हुई है, अब इनके लगभग साढ़े तीन लाख सदस्य हैं। इन सोवियतों का काम सुधारने, जनता के साथ उनके सम्पर्क सुदृढ करने, सोवियत जनतन का विकास बढ़ाने और सोवियतों के व्यावहारिक काम में श्रमिक जनो को अधिक विस्तृत रूप से जुटाने के उद्देश्य से यहाँ यह पग उठाया गया है। सोवियत नेताओं के अनुसार विभिन्न स्तरों की सोवियतों को अपने अपने क्षेत्र में जन कल्याण के विभिन्न कार्यों को करने की शक्ति प्राप्त है। सांस्कृतिक सुविधाओं से सम्बन्धित कुछ कार्य सावजनिक संगठनों को सौंपने की दिशा में प्रगति की जा रही है। शारीरिक व्यायाम और खेल-कूद की राज्य समिति के कार्य ऐच्छिक खेल कूद संस्थाओं के सघ में अपने हाथ में ले लिए हैं।

सोवियत सघ में एक दलीय पद्धति के समर्थक मानते हैं कि सोवियत सघ में समाजवादी समाज का निर्माण हो जाने से स्वभावतः वर्ग-आधार ही समाप्त हो गया जिस पर हमारे राजनीतिक दल बन सकते हैं। सोवियत समाज में अब कोई शोषक वर्ग नहीं है। वहाँ केवल दो भौत्रीपूर्ण वर्ग हैं—श्रमिक जन और किसान एक सामाजिक समुदाय है और दूसरा श्रमिक बुद्धिजीवी। इन सभी के समान हित हैं और वे एक ही लक्ष्य की ओर बढ़ रहे हैं। अतः यह स्वाभाविक है कि वहाँ एक ही राजनीतिक दल—साम्यवादी दल—है जो इन हितों की रक्षा करता है और जिसके मार्ग दर्शन में सोवियत सघ में समाजवाद की स्थापना हो चुकी है। साम्यवादी पद्धति के प्रशंसक यह कहते हैं कि सोवियत सघ में बेकारी का अन्त हो गया है, सम्पूर्ण जनता को काम पाने का अधिकार, विधायक का अधिकार और सामाजिक सुरक्षा का अधिकार वास्तव में प्राप्त हो गये हैं। सन्धि में, वहाँ पर सच्चे आर्थिक प्रजातन की स्थापना हो गयी है। सोवियत सघ में केवल श्रमजीवियों का समाज है, वहाँ पर पाश्चात्य राज्यों की तरह पूँजीपतियों का शोषण करने वाला वर्ग नहीं है। समाज में सभी का स्थान समान है, सभी में वर्गुत्पत्ति की भावना है और चूँकि वहाँ शोषण नहीं है और जीविकोपार्जन की परतन्त्रता नहीं है, इसलिए उस समाज में ही वास्तविक स्वतन्त्रता, समता व वर्गुत्पत्ति की भावना है। आर्थिक विकास की गति में सोवियत सघ अब सभी पूँजीवादी देशों में बढ़ा हुआ है और आर्थिक

¹ It represents the highest form of democracy possible in a classless society. This democracy is expressed first of all in the very fact of participation by the working population in State Government in the fact that officials are all elected and can all be replaced and in the extraordinarily simple forms and methods of state government accessible to worker

राजनीतिन सस्यार्थे और तुलनात्मक शासन शक्ति मे उसका ससार व दशा म दूसरा स्थान है। इतनी आश्चर्यजनक उन्नति बरन 50 वष म हुई और एक अत्यन्त पिछड़े देश म, यह साम्यवादी दल के सफल नेतृत्व का प्रमाण है। सोवियत नेताओं की दृष्टि म दल और जनता एक हैं। साम्यवादी दल की शक्ति जनता के साथ उसके अटूट सम्बन्धों मे निहित है। दल म जनता का नेतृत्व करने और उससे सीखन की क्षमता है।

सिडनी और बीट्रिस रैबन अपने महत्त्वपूर्ण ग्रन्थ म यह दिग्गम का प्रयत्न किया है कि सोवियत सभ म प्रजातन्त्र है। उसके अनुसार सोवियत सभ सरकार की विशेषता 'बहुसूत्री प्रजातन्त्र' है। प्रत्येक नागरिक तीन प्रकार स सामाजिक तथा राजनीतिक संगठन म भाग लेता है। नागरिक की हैसियत से वह सोवियत सभ की विभिन्न सोवियतों के चुनाव का व कार्यो म भाग लेता है, उत्पादक की हैसियत से वह श्रमिक के रूप म उत्पादकों की सहकारी समितियों और कृषि क्षेत्र म सामूहिक फार्मों म भाग स्वामी के रूप म उत्पादकों की सहकारी समितियों और कृषि क्षेत्र म सामूहिक फार्मों म भाग लेता है और उपभोक्ता की हैसियत स वह उपभोक्ता सहकारी समितियों म भाग लेता है। इनका अतिरिक्त वह साम्यवादी दल का सदस्य होने के नाते साम्यवादी दल के संगठन के चुनाव तथा कार्यो म भाग लेकर दूसरा का नेतृत्व करता है।¹ इस दृष्टि स सोवियत सभ म बहुसूत्री प्रजातन्त्र की स्थापना को स्वीकार किया जा सकता है। किन्तु प्रश्न वसे राजनीतिक प्रजातन्त्र का है जैसा कि पश्चिमी दशा म पाया जाता है। इसका उत्तर 'नहीं' म दना पड़ेगा।

सोवियत सभ मे प्रजातन्त्र नहीं, अधिनायकशाही है—इस मत के पक्ष म अधिकतर पार्ष्चास्य लेखक हैं, जो विभिन्न तर्कों द्वारा यह सिद्ध करना चाहते हैं कि सोवियत सभ म प्रजातन्त्र नहीं है। प्रथम, हेजाड के मतानुसार आज विश्व की सभी जातियों की जवान पर 'प्रजातन्त्र' शब्द चढ़ा है। यद्यपि सोवियत सभ म बाहर के विचारों के प्रवेश पर भी कठोर सीमाएँ लगी हैं, सोवियत नागरिक जानते हैं कि मनुष्य मात्र अच्छे शासक को इस दृष्टि स जीचते हैं कि राज्य की जनता को अपन नेताओं को चुनने तथा नीति को प्रभावित करने का अवसर मिलता है। इसके अतिरिक्त साम्यवादी दल ने सोवियत राज्य के ढाँचे को इसलिए कायम रखा हुआ है कि वह दल के प्रभाव को दल स बाहर बड़े सक्रिय जन समूहों को प्रभावित करता है और इसलिए यह तक भी दिया जा सकता है कि सोवियत सभ म प्रजातन्त्रात्मक सस्यार्थ हैं।

दूसरे, फाइनर कहता है कि अधिनायकशाही राज्या म सभ बनाने, सभा करने, सहमति प्रकट करने और शासन की इच्छा निर्माण करने वाले स्वातन्त्र्य को नष्ट किया जाता है। अधिनायकशाही स सीमित व डरे हुए प्रजाजन जीवन म आने वाली नविक छोट नहीं कर सकते। अधिनायकशाही का आधार यह है कि एकाधिकार प्राप्त दल मनुष्य मात्र के राजनीतिक भाग के बारे म अन्तिम सत्य को मानते हैं। उसके मतानुसार सोवियत सभ म साम्यवादी दल की अधिनायकशाही है। यह सच है कि सोवियत सभ मे बौद्धिक स्वतन्त्रता नहीं है। जहाँ तक प्रेस के स्वतन्त्रता का प्रश्न है, इस विषय म अधिक कहने की आवश्यकता नहीं है। क्रांति से पूर्व जार शाही के अतपत बड़ी रोकथाम के बावजूद भी समाचार पत्रों मे विभिन्न मत प्रकाशित होते थे

¹ The result is a multi-form democracy in which Soviets and trade unions co operative societies and voluntary associations provide for the reasonable participation in public affairs of an unprecedented proportion of the adult population

² The Soviet state apparatus has been retained by the Communist party probably not because it facilitates the radiation of party influences throughout larger groups of the non party masses but also because it makes possible an argument however ineffective at the point of view of the Westerner that democratic institutions exist within the

किंतु अब सोवियत संघ में से सरशिम की आवश्यकता नहीं है, क्योंकि वहाँ पर केवल साम्यवादी पत्र ही प्रकाशित हो सकते हैं। पाठकों को प्रवृत्ति या इजवेस्टिया देखने के बाद अब हजारों समाचार पत्र देखने में समय खोना होगा, क्योंकि वे सभी एक ही बात कहते हैं।

तीसरे, आइवर जेनिंग्स के मतानुसार जब तक ब्रिटिश पार्लियामेंट में विरोधी पक्ष हैं, वहाँ केबिनेट की अधिनायकताही कायम नहीं हो सकती। किसी देश में प्रजातन्त्र है या नहीं, इसकी पहचान विरोधी पक्ष के होने या न होने से होती है। इसी कारण आलोचक यह मानते हैं कि सोवियत संघ में प्रजातन्त्र नहीं है। प्लोरिस्की के अनुसार राजनीतिक प्रजातन्त्र का सार इसमें है कि जनता को सत्तारूढ़ दल के विरुद्ध मत रखने और उसे अभिव्यक्त करने का अधिकार हो। आधुनिक प्रजातन्त्रात्मक पद्धति का जीवनदायिनी तत्त्व संगठित विरोध है। यह सच है कि सोवियत संघ में एक ही दल है, जिस शक्ति का एकाधिकार प्राप्त है। सोवियत संघ में एक दलीय पद्धति के अतहत प्रत्येक मतदाता से एक ही उम्मीदवार के पक्ष में मतदान करने या उसका नाम काटने की बात पाश्चात्य प्रजातन्त्र देशों के नागरिकों की दृष्टि में प्रजातन्त्रात्मक प्रणाली नहीं है। व अवश्य ही यह तक देंगे कि इस प्रकार से मतदान करने में निर्वाचक एक रबड़ की मोहर के समान हैं, जिन्हें मत देने की स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं है। मतदान का आकार ही 97-99% मतदाता द्वारा सत्तारूढ़ शासक दल को एक मत से स्वीकृति देना इस बात का प्रमाण है कि वह सम्पूर्ण क्रिया एक प्रकार का प्रहसन है।¹

चौथे, शासन पर नियन्त्रण साम्यवादी दल का रहता है। स्टालिन की अधिनायक शक्तियाँ का आधार ही उसका दल पर नियन्त्रण था। स्टालिन के व्यक्तित्व में तो शासक वर्ग और शासक दल दोनों का ही मेल था। वास्तव में, साम्यवादी दल का इतिहास ही सोवियत संघ का इतिहास है। पहले साम्यवादी दल क्रांति का अगुआ (spearhead of the revolution) था और अब वह स्थापित व्यवस्था की प्रधान शक्ति है। यूमान के अनुसार साम्यवादी दल की प्रमुखता इस बात से स्पष्ट होती है कि वह राज्य और जनता का मांग दर्शाता है। सोवियत जीवन के सभी सांख्यिक कार्यों और कभी कभी व्यक्तिगत क्षेत्र का भी स्पाक प्लग अर्थात् बिजली शक्ति प्रदान करने वाला साम्यवादी दल है। साम्यवादी दल के नेताओं ने स्वयं यह स्वीकार किया है कि शासनतन्त्र की चालक शक्ति दल है, यद्यपि सोवियत निकाय और समितियाँ आदि उनके अंग अंग हैं।² एक बार स्टालिन ने स्वयं कहा था—यह दल खुले रूप में स्वीकार करता है कि वह शासन को सामान्य निर्देश देता है और उसका मांग दर्शन करता है। आँग और जिव के अनुसार सोवियत संघ में सिद्धांत रूप में तो दल और शासन एक दूसरे से अलग हैं और केवल एक दूसरे के पूरक हैं। तथ्या की दृष्टि से, सभी बातों में केवल बाह्य रूप को छोड़कर दल ही शासन है और इस में साम्यवादी अधिनायकताही है।

अंग लेखकों ने भी उपर्युक्त मत का समर्थन किया है। हारपर व टॉमसन ने लिखा है कि सोवियत संघ में वास्तविक नीति निर्धारण करने वाला निकाय दल और शासन का पोलिट-ब्यूरो

¹ The very size of the Russian votes that 97 and 99 per cent of all the voters give unanimous approval to the regime in power seems to us a proof that the whole thing is a farce. Deranty W. Stalin & Co p 23

² It is the spark plug of all actions of the public and sometimes the private sector of Soviet life. Neumann R G. *European and Comparative Government* p 533

³ The Party has been described by its own leaders as the motive power of a highly generated machine the other parts of which are the Soviet assemblies and committees the trade or labour unions and various other types of mass organization. Harper Thomson *The Government of the Soviet Union* p 57

राजनीतिक सम्पार्य और तुलनात्मक सामन

है, जिसे अय प्रेसीडियम कहत हैं। नाम के लिए दल और शासन का पृथक् पृथक् संगठन है जो ऊपर से लिए नीचे गाँव तथा वस्त्व तन समानांतर रूप से फैला है—दोना के अपन समाचार-पत्र है, सम्मेलन व सभाएँ हैं और उनके पृथक् पृथक् व संगठन हैं। पर तु वृत्ति दाना म एन ही व्यक्ति समूह सदस्य हैं दोनों एक दूसरे से गुथे हुए हैं विचारवर ऊपर के स्तर पर। दोना की सदस्यता म इतनी अधिक समानता है कि व्यवहार म यह कहा जा सकता है कि शासन के प्राय सभी उच्च स्तरीय तथा अधिकतर निम्न अधिनारीगण साम्यवादी दल के सदस्य हैं।

कांटर आदि के मतानुसार भी सोवियत सभ म शासन करने वाला दल है। कहने को मंत्र परिषद् सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है, किन्तु आज तर सर्वोच्च सोवियत ने किसी मंत्री को भी अपदस्य नहीं किया है। दोनों सभ स्वतन्त्र हैं, किन्तु उनमें बीच-बीच भी किसी प्रकार का मतभेद उत्पन्न नहीं होता। वास्तव म, वहाँ पर 'वफादार विरोधी पक्ष' का अस्तित्व ही नहीं है। विधि निर्माण और प्रशासन दोनों म सर्वे दल ही यह नियम करता है कि क्या करना है, क्या करना है, क्या करना है और किसके द्वारा? प्राय सभी लक्षण यह मानत हैं कि सभी राजनीतिन सत्पाएँ दल के नियन्त्रण म हैं। कुछ समय से व्यक्तित्व की पूजा की निंदा की गयी है और एक व्यक्ति के स्थान पर सामूहिक नतन में विश्वास प्रकट किया गया है। परन्तु स्टालिन व सिद्धांता के त्याग से दल व ऊपर साम्यवादी दल के नियन्त्रण म कोई अंतर नहीं आया है।

जहाँ तक प्रशासन का सम्बन्ध है, मंत्र परिषद् के सदस्य की नियुक्ति साम्यवादी दल के सत्पादारी अय—प्रेसीडियम द्वारा की जाती है और वही इन्हे उनक पद से भी हटा भी सकता है, यद्यपि साविधानिक दृष्टि से जिन दिनों सर्वोच्च सोवियत का सत्र होता है, मंत्र-परिषद् उसन प्रति उत्तरदायी रहती है और अय समय सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम व प्रति। शासन व प्रशासन के सभी महत्वपूर्ण पदों पर साम्यवादी नेता व कार्यकर्ता आसीन रहते हैं। सरकारी अधिकारियों व कर्मचारियों में भी अधिकतर साम्यवादी दल के सदस्य अथवा उसके समर्थन में। इस प्रकार सम्पूर्ण प्रशासनतन्त्र पर दल का प्रभुत्व है। विधि निर्माण क्षेत्र म, संविधान की दृष्टि से, सर्वोच्च कानून बनाने का कार्य सर्वोच्च सोवियत करती है। कानून बनाने की औपचारिक कार्यवाही होती है किन्तु यह सच है कि नीति का निर्धारण साम्यवादी दल के सर्वोच्च नेता व अय करते हैं। यह सभ्य विधायी प्रक्रिया से भी सिद्ध होता है। सोवियत सभ में सर्वोच्च सोवियत के साधारणतया दो सत्र होते हैं और प्रत्येक सत्र लगभग 8-10 दिन तक चलता है। अतः सत्र का काल अत्यंत अल्प है। विधेयकों पर बहुत कम वाद विवाद होता है, केवल अभिसन्धिहीन प्रक्रिया सम्बन्धी कार्यवाही पूरी की जाती है। व्यवहार म, वहाँ पर सर्वोच्च सोवियत स्वतन्त्र विधायी कार्य नहीं करती।

पाचवें, साम्यवादी दल अपनी गतिविधियों, नेताओं व कार्यकर्ताओं द्वारा सम्पूर्ण शासन व प्रशासन पर नियन्त्रण रखता है। साम्यवादी दल का गुप्तचर विभाग और सेना पर भी नियन्त्रण है। राजनीतिक और आर्थिक सभी प्रकार के कार्यों का संचालन करने वाले म नालों व नियन्त्रण अभिकरणों, राजकीय नियोजन आयोग और राजकीय मन्त्रालय पर साम्यवादी दल का ही नियन्त्रण है। गुप्त पुलिस और सेना द्वारा तो साम्यवादी नेता जनता को आतंकित और भयभीत रखते हैं। सभी अधिनायकवादी वाले देशों म ऐसा होता है। सोवियत सभ म तो साम्यवादी दल क्रांति के बाद से देश में समाजवाद और अब साम्यवाद की स्थापना म लगा है, अतएव वह इनके विरोधियों को कुचलने में विश्वास करता है। शासन के अय विभागों व अभिकरणों द्वारा साम्यवादी छठे सोवियत सभ म प्रजातन्त्र है या अधिनायकवादी—इस प्रश्न का उत्तर स्वयं साम्यवादी

नताओं न ठीक ठीक नहीं दिया है। साम्यवादी मत के अनुसार सोवियत संघ में सर्वहारावर्ग की अधिनायकता ही है और साथ ही साथ वे इसे प्रजातन्त्र भी बताते हैं। स्टालिन ने इसे अधिनायकता ही और पूर्ण प्रजातन्त्र बताया है। इन दोनों बातों में असंगति है, यह स्पष्ट है। साथ ही यह बात स्पष्ट है कि साम्यवादी नेता 'प्रजातन्त्र' शब्द से कुछ भिन्न अर्थ लते हैं। वे प्रजातन्त्र को उस रूप में स्वीकार नहीं करते जिसमें कि इस पारंपारिक विचारक समझे हैं। साथ में यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न है कि यदि साम्यवादी दल और शासन एवं दूसरे से पृथक् नहीं हैं तो फिर साम्यवादी नेताओं ने ऐसी व्यवस्था क्या की है। इस प्रश्न का उत्तर दो प्रकार से दिया गया है (1) शासन वह महत्वपूर्ण साधन है जिसके द्वारा सम्पूर्ण जनता में दल के प्रभाव को फैलाया जा सका है। (2) इसके आधार पर साम्यवादी नेताओं के लिए यह तर्क देना सम्भव हो सका है कि सोवियत संघ में प्रजातन्त्र का अस्तित्व है।

सातवें, बहुलवादी सांविधानिक राज्य में शासन पर दो मुख्य रोक विधायी और न्यायिक अंगों द्वारा लगाई जाती है। सांस्कृतिक निकाय, जस चर्च, विश्वविद्यालय अकादमियाँ और ऐसे ही अन्य केन्द्र, प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप में नियंत्रण करने वाली प्रक्रिया (process of decision making) में प्रवेश करती है, ऐसी संस्थाओं के रूप में जिनसे आशा की जाती है कि वे अपनी क्षमता के क्षेत्र में उठाये जाने वाले पगों पर रोक का कार्य करेंगी अथवा परामर्श रूप में उन प्रभाव द्वारा जो कि वे जनमन पर डालती हैं। प्रेस और सूचना व संचार के अर्थ माध्यमों को ठीक ही चौथा वर्ग (fourth estate) कहा जाता है। शासन की गतिविधियों पर उनके अपन और प्रभावी निरोध (checks) होते हैं। परन्तु साम्यवादी राज्यों में शक्तियों के पृथक्करण मित्रता को माना नहीं जाता। विधायी और न्यायिक अंग तथा संस्कृति व सूचना की संस्थाओं के कार्य को कार्यान्वित करने के कृतव्य में परिवर्तित किया जाता है। एक आदर्श एपरेट अथवा सर्वाधिकारवादी राज्य में, इन सभी निकायों का कार्य 'संचार पेटियों' और 'राज्य नियंत्रण के अभिकरणों' का है।¹

आठवें, कुछ लेखकों के मतानुसार सोवियत संघ स्वच्छाचारी शासन का सबसे महत्वपूर्ण उदाहरण है। इसमें असम्भवतः हृदय की बठोरता, पूर्वोक्त दशा की चाल और पारिवर्तता और मानसवादी पूर्णता से जानबूझ कर निकाली निंद्यता का मेल है। इस शासन पद्धति ने लाखों मनुष्यों का सहार किया है और लाखों को भूल और मौसम की बठोरताओं से मरने के लिए छोड़ दिया है। यह मत अतिवादी अमरीकी आलाचकों का प्रतिनिधित्व करना है।

निष्कर्ष—हमारे विचार में सोवियत संघ में बड़ी मात्रा में आर्थिक और सामाजिक प्रजातन्त्र की स्थापना हुई है। वहाँ पर बेकारी, निश्चिन्ता व मनुष्य द्वारा मनुष्य के शापण का अंत कर दिया गया है और संवसाधारण जनता को सामाजिक सुरक्षा एवं आर्थिक चिन्ताओं से मुक्ति प्रदान की गयी है। आज की कठिन आर्थिक परिस्थितियों में आर्थिक प्रजातन्त्र अथवा समता व स्वतंत्रता का महत्व राजनीतिक प्रजातन्त्र से कम नहीं हो सकता। हम बात का वहाँ और भी अधिक महत्व है, क्योंकि जार कालीन रूस में संवसाधारण जनता की दशा बड़ी ही दयनीय थी। साथ ही सोवियत संघ में सभी नागरिकों को बिना किसी भेद-भाव के समान अधिकार प्राप्त हुए

¹ In a pluralist constitutional state the two main checks on the government or executive are exercised by the legislative and the judiciary organs. In the apparatus of communist states the principle of the separation of powers is denied. The function of the legislative and judicial organs, and of the institutions of culture and information is transformed into a duty of implementation. In an ideal apparatus or for that matter totalitarian state the function of all these bodies is that of transmission belts and of agencies of state control. Ionescu G. *The Politics of the European Communist States* p. 166

है। वहाँ स्त्रिया और पुम्पा तथा विभिन्न राष्ट्रीयताओं का मेलना का बीच किसी प्रकार का भेद भाव नहीं करता जाता। इनके अतिरिक्त वहाँ पर सम्पत्ति के आधार पर ऊँचे व नीचे वर्गों का अन्तर समाप्त हो गया है। सोवियत संघ ही एक ऐसा देश है जहाँ श्रमिक जा, किसान और बुद्धिजीवियों का समाज है और जिनमें श्रमिकों व किसानों का सम्मानित पर प्राप्त हुआ है। उपर्युक्त बातों का अतिरिक्त यह भी सच है कि वर्तमान सोवियत में प्रजातन्त्रात्मक पद्धति का रूप अवश्य ही अपनाया गया है, किन्तु पूर्व वर्णित विभिन्न तर्कों का आधार पर यह कहना ठीक कि सोवियत संघ में राजनीतिक स्वतन्त्रता का अभाव है, नागरिकों को स्वतन्त्र रूप से मतदान करने का अधिकार नहीं है और निर्वाचन पद्धति ऐसी है जिस प्रजातन्त्रात्मक नहीं कहा जा सकता। सोवियत नताशा ने इस सब में सत्य का कुछ घस है कि वहाँ विभिन्न वर्गों के अन्त के बाद विरोधी दलों का अधिकार नहीं रहा है, परन्तु राजनीतिक प्रजातन्त्र को वास्तविक तभी माना जा सकता है जबकि जनता को स्वतन्त्र रूप से अपना मत व्यक्त करने में सक्षम होना या अधिकार प्राप्त हो। अतएव वहाँ पर राजनीतिक दृष्टि से प्रजातन्त्र नहीं है। वास्तव में, साम्यवादी दल का सम्पूर्ण शासन पर प्रभुत्व तथा नियंत्रण कायम है। अतः, इस कथन में अत्युक्ति नहीं है कि सोवियत संघ में साम्यवादी दल की अधिनायकता ही है जिस साम्यवादी नेता सव्हारा वग की अधिनायकता ही कहते हैं।

अतः, आधुनिक शासन के प्रमुख रूपों में प्रजातन्त्र का दो मुख्य प्रकारों संसद और राष्ट्रपतीय पद्धतियों का विवेचन भी सम्मिलित किया जाना चाहिए। इस विषय का विस्तारपूर्ण विवेचन छठे अध्याय में किया गया है, क्योंकि संसद और राष्ट्रपतीय शासन पद्धतियों के बीच के अन्तर का मुख्य आधार पायपालिका की रचना और उसका विधायिका से सम्बन्ध है। प्रमुख रूपों में एकात्मक व सघातक शासन पद्धतियों को भी सम्मिलित करना चाहिए। इन दो प्रकारों का विस्तारपूर्ण विवेचन अध्याय पाँच में किया गया है।

सविधानवाद

1 सविधान की व्याख्या

सविधान का अर्थ य परिभाषाएँ—'सविधान की व्याख्या उसके बारे में दो विरोधी अभिवृत्तियों पर निर्भर करती है। एक समूह में वे विचारक और लेखक हैं जो सविधान को राजनीतिक पद्धति के सत्यागत संगठन (institutional organization) में देखते हैं और दूसरे समूह के लेखक उसे राजनीतिक पद्धति में शासन सत्ता धारण करने वालों पर प्रतिबंध के तंत्र रूप में देखते हैं (in terms of a mechanism for the restraint of the power holders)। प्रथम समूह में सम्मिलित लेखकों द्वारा दी गई सविधान की परिभाषायें और उनका विवचन इस प्रकार हैं। जॉन ऑस्टिन के शब्दों में, 'सविधान वह है जो सर्वोच्च शासन के संगठन को नियंत्रित करता है। किसी राज्य का राजनीतिक सविधान उन नियमों का समूह होता है, जिनके द्वारा देश के शासन का संचालन किया जाता है।' यह नियम अक्षत लिखित और अक्षत अलिखित हो सकते हैं। लीकार्ड के शब्दों में 'यह सरकार का स्वरूप है।' डायसी लिखता है कि सविधान उन कानूनों के समूह को कहते हैं जो प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से राज्य की सर्वोच्च सत्ता के कारण और प्रयोग को निश्चित करते हैं। एक और अच्छी परिभाषा जेलीनेक की है, इसके अनुसार सविधान उन कानूनों का नाम है जिनके द्वारा राजशाक्ति को प्रयोग में लाने वाले प्रधान अंगों का रूप निश्चित किया जाता है और जिनके द्वारा ये सब बातें निर्धारित की जाती हैं कि किन अंगों का निमाण किया जाय, उनमें परस्पर क्या सम्बन्ध हो, और इनमें से प्रत्येक का राज्य के साथ क्या सम्बन्ध हो। स्ट्राग के शब्दों में, 'सविधान उन सिद्धांतों का समूह होता है जिनके अनुसार, सरकार की शक्ति और शासितों के अधिकार, दोनों के बीच सम्बन्धों को ठीक रखा जाता है।' ब्राडम के अनुसार, सविधान ऐसे सुस्थापित नियमों का समूह है जो सरकार के संचालन से सम्बन्धित हैं और उसे निर्देशन देते हैं।

अंतिम परिभाषा अधिक विस्तृत है, पर इसमें व्यक्ति के अधिकारों का वर्णन नहीं है। यद्यपि डायसी की परिभाषा अधिक स्पष्ट नहीं है फिर भी व्याख्या करने पर उससे ये बातें स्पष्ट हैं— (अ) नियमानुसार लिखित कानून और प्रचलित प्रथाएँ सविधान के मुख्य तत्त्व होने हैं, वे सरकार का स्वरूप निर्धारित करते हैं। (आ) व्यक्तियों के अधिकार, सरकार का संगठन व उसकी कार्य पद्धति तथा राज्य और नागरिक के आपसी सम्बन्धों का उसमें वर्णन होता है। अब हम सविधान की व्याख्या इस प्रकार कर सकते हैं वे आधारभूत सिद्धांत, जो किसी राज्य के शासन की बनावट और शासन के विभिन्न अंगों की शक्तियों, उनके आपसी सम्बन्धों व राज्य और नागरिकों के पारस्परिक सम्बन्धों को निर्धारित करते हैं, जो एक या अधिक आलेखों (document) में वर्णित होते हैं और जिनमें परिवर्तन की कोई विशेष विधि होती है राज्य का सविधान कहलाते हैं।

दूसरे समूह के प्रमुख लेखक लोवेस्टीन, फ्रीड्रिच और हरमन फाइनर हैं, जो सविधान के बारे में अपने मतों में प्रतिबंध पर बल देते हैं। सविधान के बारे में लोवेस्टीन लिखता है 'यह शक्ति प्रक्रिया पर नियंत्रण के लिए आधारभूत साधन है और इसका प्रयोजन राजनीतिक शक्ति पर सीमा लगाने व नियंत्रण करने के तरीकों का उच्चारण है।' फ्रीड्रिच के अनुसार 'सविधान वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा सरकार के कार्यों को प्रभावी ढंग से प्रतिबंधित किया जाता है।' हरमन फाइनर ने लिखा है 'राज्य एक मानव समूह है जिसमें इसके व्यक्तिगत और समूहकृत अंगों के बीच एक प्रकार का शक्ति सम्बंध होता है। इस शक्ति सम्बंध को राजनीतिक सत्थायों में समाविष्ट किया जाता है। आधारभूत राजनीतिक सत्थायों की पद्धति सविधान है।' ब्लोडेल ने पूर्व वर्णित विभिन्न पद्धतियों को अप्रलिखित त्रिसूत्री परिभाषा में मिलाते का प्रयत्न किया है प्रथम, सविधान सामान्यतः विभिन्न प्रकार के आरोपित आदेशों (imposed norms) का हवाला देता है। इस अर्थ में साविधानिक शासन वह है जो विशेष रूप से उदार (liberal) हो और जो सरकार के कार्यों पर प्रतिबंध को महत्व देता है। दूसरे, सविधान से आशय उस आलेख (document) का होता है, जो उन सरचनाओं की रचना करता है, जिनमें आदेश समाविष्ट हो सकते हैं और नहीं भी हो सकते। तीसरे, सविधान से आशय राज्य के यथाथ संपन्न से होता है, अर्थात् सत्थायों के केवल वर्णनमात्र से।¹

उपर्युक्त परिभाषाओं व व्याख्याओं से यह बात स्पष्ट है कि प्रत्येक राज्य के लिए सविधान का होना अनिवार्य है। कुछ लेखकों का यह मत रहा है कि ब्रिटेन में कोई सविधान नहीं है। फ्रांसीसी लेखक डी० टॉकविले ने, जिसे अपने देश के लिखित सविधानों की परम्परा की जानकारी थी, यह मत प्रकट किया कि इंग्लैंड में किसी सविधान का अस्तित्व नहीं है। ऐसे ही एक अमरीकी विद्वानों को एक ब्रिटिश पुस्तकालय में जाने पर यह जानकर कि ब्रिटिश सविधान की कोई प्रति नहीं बड़ा आश्चर्य हुआ। टामस पेन ने स्पष्ट रूप से कहा है कि जहाँ सविधान को दृश्य रूप में सामने नहीं रखा जा सकता, वहाँ सविधान नहीं होता। इस भ्रम का कारण यह है कि फ्रांसीसी तथा अमरीकी लेखक 'सविधान' से केवल लिखित सविधान का ही अर्थ लेते हैं, जो यथाथ में बहुत ही संकुचित है। ब्रिटेन में सविधान है यद्यपि इसे आलेखों के रूप (documentary form) में नहीं पाया जाता। वाइस ने सत्य ही कहा है कि यद्यपि 'प्राविधिक भाषा में ब्रिटेन का कोई सविधान नहीं है, फिर भी ब्रिटिश सविधान इनका संग्रह है—(अ) असंख्य पूर्व दृष्टान्त जो मनुष्यों की स्मृति तथा विभिन्न लेखों में पाये जाते हैं, (आ) बुद्धिमान राजनीतिकों व महान् नायकों के अधिकारपूर्ण कथन (इ) प्रथायें चलन और अभिसमय आदि, और (ई) सविधियाँ जिनके साथ पूर्व दृष्टान्त, प्रथायें और कानूनी निगम सगे हुए हैं।' विल्फ्रेड हरीसन ने लिखा है 'ग्रेट ब्रिटेन का सविधान उतना ही आधारभूत और नियमों का संग्रह है जितने कि संयुक्त राज्य अमरीका, सोवियत संघ व फ्रांस के सविधान हैं। लिखित सविधानों से ब्रिटिश सविधान वास्तव में भिन्न है, किंतु केवल इतना ही कि इसके लिखित अंशों की उनकी भांति विशेष रूप से उत्पत्ति नहीं हुई और उन्हें किसी विशेष आलेख में संग्रहित नहीं किया गया है। यह उनसे वास्तव में इस अर्थ में भिन्न है कि यह पूर्णतया अलिखित और वे पूर्णतया लिखित हैं।'

¹ Loewenstein writes of a constitution as the basic instrumentality for the control of the power process its purpose as the articulation of devices for the limitation and control of political power and to liberate the power addressees from the absolute control of the rulers and to assign to them their legitimate share in the power process Wolf Philips L *Comparative Constitutions* p 8

² it is a composite of charters and statutes of judicial decisions of common law of precedents usages and traditions It is not one document but hundreds of them it is not derived from one source but from several

उपयुक्त 'सविधान' की परिभाषाओं से दूसरी बात यह स्पष्ट है कि सविधान कम या अधिक मात्रा में अप्रलिखित बातों को निश्चित करता है—(1) राज्य के शासन का स्वरूप और संगठन, (2) शासन के विभिन्न अंगों—कायपालिका, विधायिका और न्यायपालिका की शक्तियाँ और कार्य, (3) शासन के विभिन्न अंगों के आपसी सम्बन्ध, (4) नागरिकों के अधिकार और कर्तव्य, (5) शासन और नागरिकों के आपसी सम्बन्ध, और (6) सविधान के संशोधन के लिए प्रविधान ।

ब्रिटेन के सविधान में विभिन्न प्रकार की राजनीतिक प्रथाओं, चलनों, अभिसमयों आदि की संख्या अन्य राज्यों की तुलना में बहुत बड़ी है और उनका वहाँ की शासन पद्धति में महत्व भी बहुत अधिक है । पार्लियामेंट की प्रक्रिया के सम्बन्ध में कोई कानून नहीं है, उसकी प्रक्रिया का मुख्य आधार प्रथाएँ हैं । इन प्रथाओं के कुछ उदाहरण ये हैं । विधेयक से कानून बनने के मार्ग में आने वाली मजिलें (stages), वित्तीय विधि निर्माण के लिए विशेष नियम, कॉमन सभा के अध्यक्ष का पद, सरकारी तथा विरोधी पक्षों के बीच संयुक्त मन्त्रणा द्वारा पार्लियामेंट के समय का विभाजन, इत्यादि । ऐसी अनेक प्रथाओं और चलनों (customs and usages) के अतिरिक्त ब्रिटिश सविधान में अनेक अभिसमय (conventions) हैं, ये सभी सविधान में जीवन और गति का संचार करते हैं । ऑफ और जिक के शब्दों में 'ये कानून की सूखी हड्डियों पर मांस लगाते हैं और कानूनी सविधान को चालू रखते हैं तथा उसे बदलती हुई आवश्यकताओं व राजनीतिक विचारों के अनुसार संशोधन करते रहते हैं । अभिसमय उन समझौतों, आदतों या प्रथाओं से मिलकर बने हैं, जो राजनीतिक नैतिकता के नियम माने होने पर भी सबसे महत्वपूर्ण सावजनिक सत्ताओं के दिन प्रतिदिन के घघाघ सम्बन्धों और गतिविधियों को अधिकांशतः विनियमित करते हैं ।'¹

फाइबर का कथन है 'अभिसमय राजनीतिक व्यवहार के नियम हैं जिन्हें सविधियों, यायिक निणयों अथवा मसद्वीय प्रथाओं द्वारा स्थापित नहीं किया गया है, परन्तु जिनकी रचना इनसे बाहर हुई है और जो ऐसे उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए बने हैं जिनको सविधियों आदि में समाविष्ट नहीं किया गया है, अतः वे इनकी पूरक हैं ।'² जर्निंग के अनुसार साविधानिक प्रथाओं की दो विशेषताएँ हैं—प्रथम, ये प्रथाएँ उस ढंग को निर्धारित करती हैं जिसके द्वारा सविधान को व्यवहार में कार्यान्वित किया जाता है । दूसरे, इन प्रथाओं के द्वारा सविधान को बदलती हुई सामाजिक आवश्यकताओं और नये विचारों के अनुसार ढाला जाता है ।

साविधानिक कानूनों और अभिसमयों में अन्तर—दोनों का प्रायः समान रूप से पालन किया जाता है और ब्रिटेन की शासन पद्धति दोनों पर ही समान रूप से आधारित है । परन्तु दोनों के बीच महत्वपूर्ण अन्तर है, जिसे विशेषज्ञों ने तीन प्रकार से व्यक्त किया है—प्रथम, साविधानिक प्रथा की अपेक्षा साविधानिक विधि को अधिक पवित्र समझा जाता है और उसका पालन भी अपेक्षाकृत उच्चतर कर्तव्य की भावना से किया जाता है । इस कथन में सत्य का बड़ा अंश है किन्तु इसका यह अर्थ बदापि नहीं कि कानून अभिसमयों से अधिक महत्वपूर्ण है । अनेक प्रथाओं का महत्व कानूनों से कम नहीं है । उदाहरण के लिए यह सोचना भी कठिन है कि कोई मन्त्रिमण्डल कॉमन सभा का विश्वास खोने पर त्याग पत्र न दे जयवा दोनो सदनों द्वारा पास किये गये विधेयक पर ताज की अनुमति न मिले । दूसरे, साविधानिक कानूनों को यायालय भी मानते हैं और उन्हें लागू भी करते हैं, किन्तु प्रथाओं का यायालयों की दृष्टि में कोई महत्वपूर्ण स्थान नहीं

¹ Ogg and Zink *Modern Foreign Government* p 29

² Finer *H Governments of Greater European Powers* II 46

है। तीसरे, माविधानिक कानूनों का स्पष्ट रूप से निर्माण किया गया है। दूसरे शब्दों में, उनमें अधिकांश को पार्लियामेंट ने बनाया है अथवा वे 'यायिक' निणयो तथा पवित्र समझौतों पर आधारित हैं। इनके विपरीत प्रथाओं का जन्म व्यवहार में हुआ है। यह सब कुछ होते हुए भी कुछ लेनका। क मतानुसार कानून और प्रथा के बीच अंतर का महत्त्व आधारभूत नहीं है।

अभिसमयों का पालन क्यों होता है ? यह एक महत्त्वपूर्ण प्रश्न है जिसका विभिन्न प्रकार से उत्तर दिया गया है। यह तो पहले ही उताया जा चुका है कि इनके पीछे कई कानूनी शक्ति नहीं है परन्तु इनके पीछे कई ऐसी शक्ति अथवा अनुशास्ति अवश्य है जो इन्हें मनवाती है। टायसी के मतानुसार अभिसमयों का कानूनी के साथ घनिष्ठ सम्बन्ध है, अतएव यदि किसी अभिसमय का पालन नहीं होता तो साथ में किसी कानून का भी उल्लंघन होता है अथवा सम्बन्धित कानून का उद्देश्य पूरा नहीं होता। उदाहरण के लिए, यह प्रथा है कि पार्लियामेंट का प्रतिवर्ष कम से कम एक बार सत्र होगा। यदि किसी वर्ष पार्लियामेंट का सत्र न हो तो वापिस सना कानून (Army Act) का अंत हो जायेगा, क्योंकि उसे प्रतिवर्ष पास करना पड़ता है। इससे बिना देश की सशस्त्र सेनाएँ अवैध हो जायेंगी और सरकार का उन पर कोई कानूनी अधिकार न रहेगा। ऐसी ही किसी वर्ष पार्लियामेंट का सत्र न होने पर वित्त कानून और वित्तियोग कानून (Finance Act and Appropriation Act) भी समाप्त हो जायेंगे, क्योंकि उनकी अवधि भी एक वर्ष होती है। इन कानूनों के बिना सरकार न कर वसूल कर सकेगी और न प्रशासन पर व्यय ही। टायसी के इस मत में साथ ही यह है किन्तु उसका उत्तर पूर्णतया सन्तोषजनक नहीं है। यद्यपि मैं, ऐसी भी अनेक अभिसमय हैं जिनके पालन करने से कानून पर प्रभाव नहीं पड़ता।

लखिल के मतानुसार यह आवश्यक नहीं है कि पालियामेंट का बच म लागू होने के कारण टायगी द्वारा बताये गये परिणाम अनश्व हो जायें। पालियामेंट सर्वोपरि है और यदि वह चाहता मना कानून पित्त कानून व विनियोग कानून की अवधि बढ़ा सकती है। उगवा यह मत है कि अभिगमको का पालन इस कारण सं होता है कि उनका पीछे दरमदरा ओर जामत की गति है। व एन प्रकार क सम्मान गहिना अथवा राजकीति क नेल के नियम हैं, जिनका पालन होना ही चाहिए। यह सब है कि यदि सुन्यापित और प्रनिष्ठित अभितमया का उन्सपन हा ता दंग न विराध का लूपान उठ गडा हागा। अतएव सरकार और विराधी दन लेना ही हम बात क लिए उत्तुग रहते हैं कि व अभिगमको का पालन करें जिनम उह विवाय क समय तम म उदानी पड़े।

[illegible]

है कि साविधानिक अभिसमयों की वैधता राजनीतिक वास्तविकताओं द्वारा निर्धारित होती है। इस बात का प्रमाण यह है कि यदि किसी महत्वपूर्ण अभिसमय का उल्लंघन होता है तो पार्लियामेंट उसे कानूनी रूप दे देती है। बहुत समय से यह एक परम्परागत अभिसमय था कि लाउ सभा कॉमन सभा द्वारा पास किये गये किसी वित्तीय विधेयक को अस्वीकार न करे, परन्तु 1909 में लाउ सभा ने लॉयड जॉज के बजट को अस्वीकार करके इस अभिसमय को भंग किया, फलतः 1911 का पार्लियामेंट एक्ट बना, जिसके द्वारा लाउ सभा की शक्तियाँ अत्यधिक सीमित कर दी गयीं।

अभिसमयों के प्रकार—ब्रिटेन के सविधान में अभिसमयों की संख्या बहुत बड़ी है। ग्रीन्ज ने उन्हें तीन प्रकार का बताया है। प्रथम, पार्लियामेंट की सर्वोपरिता के सिद्धांत के प्रकाश में बहुत से अभिसमय साधारण भाग दर्शन अथवा सुविधा के नियम हैं, जो पार्लियामेंट और क्राय पालिका के बीच सामंजस्य उत्पन्न करते हैं। उदाहरण के लिए, कैबिनेट अपनी नीति और शासन कार्यों के लिए पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी है, जिस दल का कॉमन सभा में बहुमत होता है उसी के नेता पदार्हट होने हैं। इन अभिसमयों का पालन इस कारण से होता है कि उनके उल्लंघन से शासन संचालन में बड़ी सुविधा होगी। दूसरे, कुछ अभिसमय ऐसे हैं जिनका उद्देश्य एक ओर सरकार और ससदीय क्रायवाही तथा दूसरी ओर सरकार, जनमत अथवा निर्वाचक मण्डल के निर्णय के बीच सामंजस्य स्थापित करना है। उदाहरण के लिए कोई भी सरकार ऐसा कानून, जिसके बारे में घोर प्रवाद हो तब तक नहीं बनायेगी जब तक कि मन्तारहट दल उसके पक्ष में निर्वाचक मण्डल का स्पष्ट आदेश (mandate) प्राप्त न कर ले। तीसरी श्रेणी में साधारण प्रकार के ऐसी समझौते (understandings) हैं जिनका उद्देश्य किसी सत्या विशेष की क्राय-प्रणाली को अधिक सुगम बनाना है। इस प्रकार के अभिसमयों के उदाहरण के लिए जब लाउ सभा अपील वैयालय के रूप में बैठती है तो कानूनी लाइों के अतिरिक्त कोई अन्य लाउ उसकी क्रायवाही में भाग नहीं लेता। एक अय आधार पर अभिसमयों को निम्नलिखित चार समूहों में रखा जा सकता है—

(क) राजा से सम्बंध रखने वाले—इस समूह में प्रमुख ये हैं—(1) राजा को प्रतिषेध पार्लियामेंट को आहूत करना आवश्यक है। (2) पार्लियामेंट के दोनों सदनों द्वारा पास किये गये विधेयकों पर हर राजा को अनुमति (assent) देनी होती है। (3) मन्त्रिमण्डल का निर्माण करने के लिए राजा कॉमन सभा में बहुसंख्यक दल के नेता को आमंत्रित करता है। (4) पार्लियामेंट (व्यवहार में कॉमन सभा) के प्रति उत्तरदायी किसी मंत्री के परामर्श पर ही राजा कोई क्राय करता है, अथवा नहीं। (5) प्रधानमंत्री के परामर्श पर ही राजा कॉमन सभा का विघटन करता है।

(ख) कैबिनेट पद्धति से सम्बंध रखने वाले—(1) कैबिनेट सामुहिक रूप से पार्लियामेंट (व्यवहार में कानून सभा) के प्रति उत्तरदायी है। (2) कॉमन सभा का समर्थन अथवा बहुमत का विश्वास खोने पर मन्त्रिमण्डल को त्याग पत्र देना होता है, वह चाहे ता राजा को कानून सभा को विघटन करने का परामर्श दे सकता है।

(ग) पार्लियामेंट से सम्बंध रखने वाले—(1) कॉमन सभा का अध्यक्ष निदलीय होता है अर्थात् दलवदी से अलग रहता है। (2) कॉमन सभा किसी वित्तीय विधेयक पर तभी विचार करती है जबकि उसे राजा (अर्थात् कैबिनेट) की सिफारिश पर पस किया जाये। (3) कॉमन सभा अनुदान की मांग में कमी कर सकती है और उसे अस्वीकार कर सकती है किन्तु उमम बढ़ि नहीं कर सकती। (4) कानूनी लाइों के अतिरिक्त अन्य लाउ उच्च सदन की 'क्रायिक' क्रायवाही में भाग नहीं लेते। (5) यदि कॉमन सभा में किसी विधेयक या प्रस्ताव पर बराबर

मत आयें तो अध्यक्ष अपना निर्णायक मत वर्तमान स्थिति को बनाये रखने के पक्ष में देता है।

(घ) राष्ट्रमण्डल के सम्बन्ध में अभिसमय—(1) किसी भी उपनिवेश पद प्राप्त अथवा स्वतंत्र डोमिनियन के शासन सम्बन्धी मामलों में राजा ब्रिटेन के मंत्रिमण्डल के परामर्श के स्थान पर उसी डोमिनियन के मंत्रिमण्डल की मन्त्रणा के अनुसार कार्य करता है। (2) पालियामेंट किसी डोमिनियन की राय के बिना उसके सम्बन्ध में कोई कानून नहीं बना सकती।

2 सविधानवाद—प्राचीन और अर्वाचीन

साविधानिक शासन का आधार में सार दोनों ही सविधानवाद हैं। 'सम्पूर्ण शासन का आधार शक्ति का विभाजन है। सविधानवाद का यही अर्थ है।'¹ सविधानवाद के राजतन्त्रात्मक व प्रजातन्त्रात्मक दोनों रूप हो सकते हैं और रहे हैं। जब हम कहते हैं कि भारत या समुक्त राज्य अमरीका में प्रजातन्त्र है, तो हमारा अर्थ इन राज्यों में साविधानिक प्रजातन्त्र है। इसी प्रकार ब्रिटन व अधिकतर अन्य राजतन्त्रात्मक राज्यों में साविधानिक राजतन्त्र है। यद्यपि साविधानिक शासन की अस्तु द्वारा बड़ी सुन्दर व्याख्या की गई है कि भी इस कथन में सत्य का बड़ा अंग है कि सविधानवाद आधुनिक युग की उपलब्धि है। वास्तव में, यह पेचीदा पद्धति है जो शक्तिपूर्ण परिवर्तन के लिए व्यवस्था करती है। चूँकि सविधान शासन सत्ता को पारिभाषित व सीमित करता है अतः यह कहा जा सकता है कि सर्वाधिकारवादी राज्यों में, सच्चे अर्थ में, सविधान नहीं होते। ऐसे ही जहाँ सविधानों को बहुधा बनाया और बिगाड़ा जाता है, कभी उनमें परिवर्तन किया जाता है या कभी सविधान का उन्मूलन किया जाता है, जैसा कि संदिग्ध अमरीकी देशों में सत्ता धारी अपनी आवश्यकतानुसार उलट फेर करते हैं, वहाँ भी सच्चे सविधानवाद का अभाव रहता है।'²

यदि हम इस जटिल धारणा का दो शब्दों में वर्णन करें तो इसे 'सीमित शासन' (limited government) कह सकते हैं। सविधानवाद के अन्तर्गत सरकार पर दो प्रकार की सीमाएँ लगाई जाती हैं। शक्ति के प्रयोग को कुछ बातों में मना किया जाता है और प्रक्रियाएँ विहित की जाती हैं (power is proscribed and procedures prescribed)। इस प्रकार सविधानवाद के दो पहलू—स्वतन्त्रता-सम्बन्धी और प्रक्रिया सम्बन्धी हैं। एक ओर, समुदाय के सदस्यों के बारे में कुछ प्रकार के कार्य करने की सत्ता सरकार को प्रदान नहीं की जाती। राज्य को व्यक्तिगत गतिविधियों (private activity) के लिए आरक्षित क्षेत्रों में हस्तक्षेप करने का अधिकार नहीं दिया जाता। समुक्त राज्य अमरीका के सविधान में प्रथम 10 संशोधनों द्वारा राष्ट्रीय सरकार पर इसी प्रकार के प्रतिबंध लगाये गये। दूसरी ओर निदेशक तत्त्व बनाये जाते हैं जो इस बात का निर्धारण करते हैं कि नीति किस प्रकार निर्धारित की जायेगी तथा राज्य के अधिकार क्षेत्र में उस किस प्रकार कार्यविधित किया जायेगा। संक्षेप में, सविधानवाद दो पक्षों बिना आपस में सम्बंधित दो प्रकार के सम्बन्धों को शासित करता है। प्रथम, शासन का नागरिक से सम्बन्ध और दूसरा एक सरकारी सत्ता (governmental authority) का दूसरी सत्ताओं से सम्बन्ध।³ अब हम सविधानवाद के विकास की संक्षिप्त रूपरेखा देंगे।

(1) प्राचीन काल में सविधानवाद—प्राश्चात्य जगत में सबसे प्रथम प्राचीन ग्रीक कानून प्रदानकर्त्ता राजनेताओं और दार्शनिकों ने सोच समझकर विभिन्न प्रकार की सरकारों में प्रयोग (परीक्षण) किये और शासन व राजनीति की परिवर्तनशील विशेषताओं पर आलोचनात्मक चिंतन

¹ Friedrich C. *Constitutional Government and Democracy* p. 5

² Carter and Herz *Government and Politics in the Twentieth Century* p. 64

³ Andrews W. G. *Constitutions and Constitutionalism* p. 14

किया। अरस्तू वह प्रथम महान् विचारक व लेखक हुआ, जिसने साविधानिक अथवा विधि के शासन की परिभाषा दी। उसकी परिभाषा में सविधानवाद के मुख्य तत्त्वा—सावजनिक हित, सामान्य कानूनों का शासन, सहमति का आधार—का समावेश किया गया है। ग्रीक इतिहासज्ञ पोलिबियस (Polybius, 204-122 B.C.) रोमन गणतन्त्र की सुदृढ़ता और स्थायित्व के लिए उत्तरदायी प्रमुख कारण मिश्रित सविधान को बताया है। उसके मतानुसार रोमन गणतन्त्र में राजतन्त्रात्मक, अभिजाततन्त्रात्मक और लोकतन्त्रात्मक संस्थाओं का मिश्रण था, जिसे क्रमशः रोमन कौंसल, सीनेट और लोकप्रिय एसेम्बलियाँ अभिव्यक्त करती थी। वास्तव में, मिश्रित सविधान के विचार का जनक प्लेटो था, जिसके 'लॉज' से इस विचार को अरस्तू ने अपने श्रेष्ठ राज्य (polity) में लागू किया। परन्तु पोलिबियस ने उसे एक नया और महत्त्वपूर्ण रूप प्रदान किया और सिसरो ने भी उसे अपनाया।

सविधानवाद के विकास में रोम का योगदान—शासन संस्थाओं के बारे में रोमनों का रुझान रुढ़िवादी था, वे संस्थाओं में स्थिरता (अथवा स्थायित्व) को अधिक महत्त्व देते थे। कानून और शासन के बारे में रोमनों ने रुढ़िवादी रुझान के साथ राजनीतिक वास्तविकताओं की अच्छी जानकारी को मिलाया। रोमन विचारकों की सबसे महत्त्वपूर्ण देन रोमन कानून (Roman Law) और प्रशासन के सिद्धांत हैं। रोमन 'यायशास्त्रियों' ने व्यक्तिगत सम्बन्धों तथा सावजनिक मामलों और दायित्वों के बीच स्पष्ट अंतर बताया, साथ ही उन्होंने लौकिक कानूनों और धार्मिक अधिकारों के बीच भी भेद किया। संक्षेप में, रोमनों ने शासन सत्ता और व्यक्तियों की स्वतन्त्रता के बीच बड़ा सुंदर मेल स्थापित किया। उनका विश्वास था कि शासक राजसत्ता का प्रयोग करते हैं, किन्तु राजसत्ता का स्रोत जनता है।

रोमन काल में रोमन शासन संस्थाओं का विकास तीन मजिलों में हुआ। रोमन राज्य का उदय एक राजतन्त्रात्मक नगर राज्य के रूप में हुआ। शासन के भ्रम निर्वाचित राजा एक परामशदात्री परिषद् (सीनेट) और एक एसेम्बली थी। 510 ईसवी पूर्व में गणतन्त्रीय युग का आरम्भ हुआ, राजत्व के नाश के बाद राजा की शक्तियाँ—नागरिक और सैनिक दोनों ही—प्रतिवर्ष निर्वाचित होने वाले दो अधिकारियों में निहित हुयी, जिन्हें कांसल कहा जाता था। कालांतर में अत्युच्चवर्गीय (patrician) अधिकारियों ने भी कांसलों की शासन सत्ता में भाग पाया। सबसाधारण की एक एसेम्बली (concilium plebis) संकल्प अंगीकृत किया करती थी, जिन्हें इसके सदस्य व धनकारी मानते थे। उसके निर्देशन के अंतर्गत काम करने वाले अधिकारियों को भी एसेम्बली ही चुनती थी। अंतिम अवस्था में साधारण जनो में भी उच्चवर्गीय अधिकारियों द्वारा भरे जाने वाले पदा पर नियुक्त होने का अधिकार प्राप्त किया। जब दोनों वर्ग मिल गये तो जनसाधारण की एसेम्बली सविधान की एक नियमित विशेषता बन गई।

दोनों वर्गों के बीच संघर्ष का अंत हो जाने पर रोमन राज्य का विस्तार आरम्भ हुआ। पड़ोसी लैटिन और इटैलियन राज्यों का रोमन राज्यों के अधीन किया गया। उनमें से जिन राज्यों को मित्र राष्ट्र (allies) माना गया उन्हें, व्यवहार में, स्थानीय स्वशासन के क्षेत्र में पूर्ण स्वायत्तता प्रदान की गयी। जहाँ इस नीति को इष्टकर नहीं समझा गया, स्थानीय राजनीतिक अधिकारियों को रोम से भेजे गये नागरिकों अथवा प्रीफेक्ट नाम के एक अधिकारी में निहित किया गया। इटैलियन प्रायद्वीप से बाहर प्रशासन का साधारण रूप प्रांतीय था, सर्वोच्च नागरिक व राजनीतिक शक्ति रोम से भेजे गये प्रो कांसल में निहित की गयी। जूलियस सीजर की विजय के बाद रोम में सैनिक अधिनायकत्व की स्थापना हुई। ऑगस्टस और उसके उत्तराधिकारी एक प्रकार से सर्वोपरि हो गये जनप्रिय एसेम्बलियों का क्रमिक रूप से पतन हो गया। सम्पूर्ण साम्राज्य में नागरिकता एकरूप हो गयी, परन्तु सभी नागरिक सम्राट के अधीन रहे।

साम्राज्य का पतन चौथी और पाँचवीं शताब्दिया में वारा के आक्रमणों के परिणामस्वरूप हुआ।

उपरोक्त विवेचन से एक निष्पत्ति स्पष्ट निवाला जा सकता है। 'रोमन मविधान' का आरम्भ एकतावादी, अभिजाततावादी और लोकतावादी तत्त्वों के सुन्दर सम्मिश्रण के रूप में हुआ और उसका अन्त एक अनुत्तरदायी निरवुत्तता के रूप में हुआ। स्ट्रांग के मतानुसार रोमन सविधानवाद के निम्नलिखित स्थायी प्रभाव रहे (1) रोमन विधि का महाद्वीपीय यूरोप के कानूनी इतिहास पर बड़ा प्रभाव पड़ा। रोमन साम्राज्य खण्डित होने पर पश्चिम में ज्ञान वान ट्यूटन आक्रमणकारियों की प्रथाएँ और कानून, रोमन कानूनों में विलीन हो गये, उनके मेल से ही पश्चिमी महाद्वीपीय यूरोप की कानूनी पद्धतियाँ निकलीं। (2) व्यवस्था और एकता के लिए रोमनों का प्रेम इतना सुदृढ़ था कि मध्ययुग में खण्डनकारी शक्तियों के सामने भी लोगों ने राजनीतिक एकता का विचार बना रखा। (3) सम्राट की कानूनी प्रभुता की दोहरी संकल्पना कई शताब्दियों तक जारी रही और वही शासितों व शासन के बीच सम्बन्धों के द्वारे में दो विशिष्ट मध्ययुगीन मतों के लिए उत्तरदायी रही। दोहरी संकल्पना इस प्रकार थी—एक ओर तो यह समझा जाता था कि सम्राट की इच्छा (खुशी) ही कानून था और दूसरी ओर यह धारणा थी कि सम्राट की शक्तियाँ अन्ततः जनता से प्राप्त थी।¹

(2) मध्य युग में सविधानवाद—राज्य के द्वारे में मध्ययुगीन धारणा, उत्तरकालीन रोमन धारणा और मध्ययुगीन विचारों का आश्चर्यजनक मिश्रण था। एक ओर रोमन परम्परा ने राजा को पूण (निरवुत्त) सत्ता प्रदान की और उसकी इच्छा को ही कानूनी सत्ता का स्रोत समझा। दूसरी ओर प्रजागत कानूनों में दृढ़ विश्वास व सामन्तवादी समाज में विवेकीकृत सत्ता ने राजत्व को सीमित स्वरूप प्रदान किया, जो लोकप्रिय सहमति के विचारों तथा प्रजाजनों के परम्परागत अधिकारों और विशेषाधिकारों से सीमित था। इस प्रकार एक ही कानून राजा को सत्ता देने वाला तथा उसकी सत्ता को सीमित करने वाला रहा। अतएव मध्ययुग के साविधानिक विचार और व्यवहार एक प्रकार का भ्रमपूर्ण और आत्मविरोधी चित्र प्रस्तुत करने हैं, जो उत्तराधिकारी रोमन राजनीतिक विचारों और मध्ययुग के अधिक मौलिक विकास से उत्पन्न हुए।² आन्तरिक विरोधावादी बात को अग्रलिखित सामाजिक शक्तियों से भी बल मिला—(1) वह दृढ़ धार्मिक विश्वास तथा आत्मविश्वास जिसने बड़े बड़े गिरजाघर बनवाये और विधिमयों को विशद सचप को प्रेरित किया। (2) कथोलिक चर्च की एकीकरण करने वाली शक्ति, जिसकी नैतिक और राजनीतिक सत्ता ने सामाजिक और राजनीतिक व्यवस्था को स्वीकृति प्रदान की। भावी साविधानिक विकास में अधिक महत्वपूर्ण योग स्वामी और अधीन (lord and vassal) के बीच सम्बन्ध के अनुबन्ध धारक स्वरूप का रहा। अन्त में, मध्ययुग में अनेक स्वतन्त्र नगरों और नगर गणराज्यों का विकास हुआ, जिसमें भावी विकास की क्षलक दिखायी पड़ती है। मध्ययुग की इन विभिन्न वैचारिक प्रवृत्तियों के मेल से कई एकीकृत राजनीतिक पद्धतियाँ जन्मीं, फिर भी, उन्होंने आधुनिक साविधानिक परम्परा को जड़ें प्रदान कीं।

मध्ययुग में हुए साविधानिक विकास के तीन महत्वपूर्ण पहलू इस प्रकार रहे प्रथम, सब व्यापी कानून के विचारों को जनशक्तियों व प्रथाओं और सेंट टॉमस एक्वीनास जैसे विचारकों की विस्तारपूर्ण धर्मशास्त्रीय पद्धति ने भी माना। वास्तव में, एक्वीनास ने तो सबव्यापी कानून के चार भेद दिये—सनातन (eternal), दैवी (divine), प्राकृतिक और मानवी। यह सच है कि मध्ययुग में प्राकृतिक कानून तथा दैवी कानून को सबव्यापी कानूनों के रूप में सभी विचारकों ने माना।

¹ Strong C F *Modern Political Constitutions* pp 21-23

² Merkl Peter H *Political Continuity and Change* p 174

दूसरा, लोकप्रिय प्रभुता के सिद्धांत का जन्म मध्ययुग में नहीं हुआ था, परन्तु इसे मध्ययुग में पहले से बढ़कर महत्त्व प्राप्त हुआ। रोमन कानून में तो लोकप्रियता प्रभुता का विचार स्पष्टतः समाविष्ट था। लोकप्रिय प्रभुता के विचार की एक विशेषता यह थी कि जन समुदाय अथवा निगमित निकाय (corporate body) को कुछ अधिकारों व कर्तव्यों का अधिकारी समझा गया। फंडुआ के मार्सीलियो ने बड़े सुंदर शब्दों में घोषित किया—'जनता की आवाज ईश्वर की आवाज है।' तीसरा, प्रतिनिधि शासन का प्रारम्भ भी मध्ययुग में हुआ समझा जाता है। प्राचीन जगत में मनुष्यात्मक सभाएँ थी, जैसे रोमन सीनेट, परन्तु वे सभाएँ उनमें भाग लेने वालों के अतिरिक्त अन्य किसी का प्रतिनिधित्व नहीं करती थी। मार्सीलियो ने राजनीतिक समुदायों के अतिरिक्त मध्ययुगीन चर्च अधिकारियों के लिए भी प्रतिनिधि शासन के सिद्धांत का प्रतिपादन किया। इस विचार का सांविधानिक शासन के विरास में कितना अधिक महत्त्व रहा, उसके बारे में कोई भी बयान अतिशयोक्तिपूर्ण नहीं समझा जायेगा।¹

स्ट्रांग के मतानुसार राजाओं और पोपों—उनके समयों के विरोधियों के बीच दीर्घकाल तक हुए संघर्ष के बाद चले कांसिलियर आंदोलन (Conciliar Movement) का बड़ा सांविधानिक महत्त्व है। यद्यपि यह आंदोलन विफल रहा, फिर भी संविधानवाद के इतिहास में इसका दो प्रकार से महत्त्व है। प्रथम, कांसिलों के संगठन और प्रक्रिया ने यूरोप में हो रहे राष्ट्रीय विभाजनों को स्वीकार किया। कांसिलों की परिपक्वता में मतदान राष्ट्रीय द्वारा हुआ और पांच बड़े राष्ट्रीयों की मायता मिली—इटैलियन, फ्रांसीसी, जर्मन, अंग्रेजी और स्पेनिश। द्वितीय, इस आंदोलन ने उन विधियों के बारे में चिन्तन को प्रोत्साहित किया जिनके द्वारा चर्च संगठन में प्रतिनिधित्व पद्धति को अपनाया जाय। इंग्लैंड स्पेन और फ्रांस तीन पाश्चात्य राज्यों में आधुनिक सांविधानिक राज्य के यथार्थ अणुओं को देखा जा सकता है।²

(3) आधुनिक युग में संविधानवाद अर्थात् अर्वाचीन संविधानवाद—आधुनिक काल में संविधानवाद के कई पहलुओं का कई राज्यों में महत्त्वपूर्ण विकास हुआ। अतः उनका अति संक्षिप्त विवेचन निम्नलिखित है।

पुनर्जागरण काल का राज्य—त्रिदशवीं शती में मध्ययुगीन संस्थाओं (पवित्र रोमन साम्राज्य, रोमन चर्च) आदि के खण्डन के बाद पुनर्जागरण का उदय हुआ, पुनर्जागरण काल में राज्य (The Renaissance State), वास्तव में, सांविधानिक राज्य नहीं बना, उसे प्रजातन्त्रात्मक तो कहा ही नहीं जा सकता। उसकी मुख्य विशेषता बाह्य प्रभुता थी, जिसे बनाये रखने के लिए मुटु केन्द्रीय सत्ता का होना आवश्यक था। अधिकतर शासक (राजा) निरकुश अथवा पूर्ण थे और वे चर्च अथवा दैवी कानून की सर्वोपरिता को स्वीकार नहीं करते थे। उनका सम्बन्ध केवल राजनीतिक अथवा लौकिक बातों से था, नैतिक बातों से तनिक भी नहीं। निरकुश राजतन्त्रों में व्यक्ति के अधिकारों को भी कोई मायता प्राप्त नहीं थी। मैकियावेली ने 'प्रिंस' नामक ग्रन्थ (प्रकाशित 1513) में ऐसे ही राजतन्त्र का दिग्दर्शन कराया है। परन्तु सोलहवीं शताब्दी में घम सुधार आंदोलन फिर चला, जिसने पुनर्जागरण काल के राज्य को दैवी स्वीकृति प्रदान की। यूरोप में सामन्तवाद के पतन के उपरान्त एकीकरण स्थापित करने वाली एक ही शक्ति रही, वह राजा की सत्ता थी। इसी कारण महाद्वीपीय देशों में संविधानवाद का विकास उन्नीसवीं शताब्दी तक रुका रहा। केवल इंग्लैंड ही एक ऐसा देश था जहाँ राजतन्त्र को निरकुश शासन अथवा बेरोक स्वेच्छाचारिता में विकसित नहीं होने दिया गया।

¹ Ibid pp 175-77

² Strong C II op cit pp 25-26

इंग्लैड मे सविधानवाद—अर्वाचीन सविधानवाद के इतिहास मे इंग्लैड मे हुए साविधानिक विकास का महत्त्व अथ सभी देशों से बढकर है । यह सत्य है कि ट्यूडर राजा अधिकांशतः स्वेच्छाचारी थे । राजा का कायपालिका शक्ति का एक मुख्य साधन एक कौंसिल थी, परन्तु उसकी अनियमित अथवा अत्यधिक शक्ति पर पार्लियामेंट व 'यायाधिकारिया' (Justices of the Peace) की रोक लगी थी । 1642-49 के बीच हुए गृह-युद्ध ने प्रबुद्ध स्वेच्छाचारिता की स्थापना के विकास मे बाधा डाली । कॉमनवैलथ काल खण्ड के बाद फिर से राजतन्त्र स्थापित हुआ (Restoration), उसके बाद चार्ल्स द्वितीय और जेम्स द्वितीय ने फिर सिर उठाया, परन्तु 1688-89 की क्रांति ने स्वेच्छाचारी राजतन्त्र को उखाड़ फेंका । उस क्रांति के परिणामस्वरूप शासन सम्बन्धी मामलों पर नियन्त्रण राजा के हाथों से निकलकर राजा और पार्लियामेंट के हाथ में गया । साथ ही इस परिवर्तन को साविधिक आधार प्रदान किया गया । उससे पूर्व इंग्लैड में सविधान का कोई साविधिक कानून (statutory law) न था, केवल प्रथाएँ व अभिसमय ही थे । मेग्ना कार्टा वास्तव में सविधि न था, परन्तु 1628 की पेटिशन ऑफ राइट (Petition of Right) अवश्य ही सविधि बनी जबकि राजा उसके लिए सहमत हो गया, परन्तु उसके प्राविधानों का पालन नहीं किया गया । कॉमनवैलथ और प्रोटेक्टोरेट के अंतर्गत लिखित सविधान बनाये गए, परन्तु उनका भी राजतन्त्र के पुनर्जीवन पर अंत हो गया ।

1688-89 की क्रांति के समय पास की गयी कई सविधियाँ ने ब्रिटिश राज्य की प्रभुता को पार्लियामेंट के हाथों में रख दिया । अधिकार पत्र (Bill of Rights) और विद्रोह कानून (Mutiny Act) ने पार्लियामेंट को सेना पर नियन्त्रण प्रदान किया और सेना के लिए प्रति वर्ष व्यय की स्वीकृति के सरल तरीके ने अत्याचारी शासन पर प्रभावी रोक लगा दी । परन्तु फिर भी कार्यकारी शक्ति राजा और उसके मंत्रियों के हाथों में बनी रही । अठारहवीं शताब्दी में, विद्युदत्त अभिसमयों के विकास द्वारा, दलीय व्यवस्था पर आधारित कैबिनेट पद्धति (cabinet system) का विकास हुआ । उस शताब्दी के अंत में पूर्व ही पार्लियामेंट को कार्यपालिका पर भी नियन्त्रण शक्ति प्राप्त हो गयी ।

बीते काल में ही कानूनों का महत्त्व इस प्रकार बढ़ा कि इंग्लैड में विधि का शासन (Rule of Law) स्थापित हो गया । इस प्रकार अठारहवीं शताब्दी के मध्य तक ही इंग्लैड में साविधानिक शासन स्थापित हो गया था, किन्तु उसे प्रजातन्त्रात्मक राज्य न कहा जा सकता था । 1832, 1867, 1885, 1918 और 1928 में मताधिकार को विस्तृत बनाने वाले कानूनों ने पार्लियामेंट को सच्चे अर्थ में प्रजातन्त्रात्मक तथा सम्पूर्ण जनता की प्रतिनिधि बना दिया । ग्रेट ब्रिटेन ही प्रथम देश है जहाँ साविधानिक राजतन्त्र अथवा सच्चे प्रजातन्त्र की स्थापना हुई । यहाँ यह बात उल्लेखनीय है कि वहाँ पर प्रजातन्त्र का विकास क्रमिक रूप से हुआ और उस विकास में साविधानिक चलनों प्रयाजों व अभिसमयों का अति महत्त्वपूर्ण योग रहा ।

फ्रेंच क्रांति और फ्रांसीसी क्रांतियों का प्रभाव—पुनर्जागरण काल में विकसित राजनीतिक अत्याचार और धार्मिक असहिष्णुता की न मिटने वाली भावना ने राज्य की उत्पत्ति के बारे में चिन्तन को प्रोत्साहित किया । उसके परिणामस्वरूप अनुबंध का सिद्धांत (Social Contract Theory) का प्रतिपादन हुआ, जिसने राजा की सत्ता का अनुबंध पर आधारित बताया और सीमित किया तथा जनता के अधिकारों पर बल दिया । इस सम्बंध में फ्रांस निवासी हूबो के ग्रन्थ 'Social Contract' का विशेष महत्त्व है, क्योंकि उसने बाद में बने सविधानों पर बड़ा प्रभाव डाला । हूबो ने प्रजातन्त्र को सामान्य इच्छा (general will) पर आधारित किया । लॉक ने भी अपने सिद्धांत के प्रतिपादन द्वारा सीमित शासन अथवा जनता की सहमति से शासन और व्यक्तियों के अनपहरेणीय अधिकारों पर विशेष रूप से बल दिया । जबकि हमें के विचारों में फ्रांसीसी

संयुक्त राज्य अमरीका में क्रांति का प्रभाव केवल स्वातंत्र्य (war of independence 1775-83) पर ही नहीं पड़ा, बल्कि उसने 13 उपनिवेशों के मूलानिवासियों में अनेक प्रजातन्त्रात्मक परिवर्तनों को जन्म दिया। अमरीकी स्वातंत्र्य युद्ध उत्तरी आर्थिक व्यवस्था के विरुद्ध लड़ा गया जिसे अमरीकी उपनिवेशवादी अत्याचारी समन्ते थे। उनका नारा था—‘प्रतिनिधित्व के बिना कोई कर नहीं।’ युद्ध के उपरान्त 1787 में नया मूलानिवास उन सिद्धान्तों को समाविष्ट करता है जिनका प्रणयन 1776 में की गई स्वतन्त्रता की घोषणा में किया गया था। उसमें कहा गया है—‘सभी मनुष्य समान पैदा होते हैं, उन्हें उनका मूलभूत अधिकार कुल अनपहर्णीय अधिकार (जन्म में ही) प्रदान करता है—उन अधिकारों का पात्र बन लिए ही मनुष्य में सरकारें स्थापित की जानी हैं, जो कि अपनी ‘वायपूर्ण’ शक्तियों को नागरिकों की महमति से प्राप्त करनी है, जब सभी को भी सरकार इन छेदों का नाश करने लगती है, जनता का यह अधिकार है कि वह उसे प्रह्न दे या उसका उन्मूलन कर दे और उसके स्थान पर नया सरकार कायम करे, जिसके आचारों को ऐसे सिद्धान्तों पर रखा जाय और उसकी शक्तियाँ को समस्त सम्मति सिद्धि जाय, जो कि उन्हें अपनी सुरक्षा और सुख के सबम अधिक सम्भव बनाने वाले प्रजातन्त्र हों हैं।’¹

वास्तव में, वही आधुनिक आन्दोलन मन्त्रिमानवाद का मन्त्र आरम्भ था। शरीर के सामाजिक अनुबोध का अमरीकी स्वातंत्र्य-युद्ध व सविज्ञान पंथ का प्रभाव नहीं रहा। परन्तु उसने फ्रांसीसी क्रांतिकारियों को प्रेरित किया। फ्रांस के साल 1789 में राष्ट्रीय नेत्रण असेम्बली ने 'मनुष्य व नागरिक के अधिकारों के घोषणापत्र' (Declaration of the rights of man and citizen) की रचना की। जिसमें राज्य की अवधारणा उद्घोषित, नीतिगत प्रश्नों और व्यक्ति के अधिकारों के सिद्धान्त समाविष्ट हैं। उन्हें कुछ अधिकारी एवं अधिकाधिक—मनुष्य अधिकारों में सम बराबर व्यवहार पाँदा होता है। उनके मतों से यह बात स्पष्ट हुई कि व्यावहारिक और विचारार्थ (unprescriptible) अधिकारों का वर्गीकरण है। ये अधिकार हैं—स्वतंत्रता, सम्पत्ति, सुरक्षा और जनता का अधिकार। इन अधिकारों का अभिव्यक्ति हावी है बिना किसी भी प्रकार के बाधा व रुकावट के। ये अधिकार हैं—स्वतंत्रता, सम्पत्ति, सुरक्षा और जनता का अधिकार। इन अधिकारों में से एक है 'स्वतंत्रता' का। 1791 ई. में फ्रांसिसी संसद के द्वारा जोड़ा गया, परन्तु यह सविज्ञान धर्म की दृष्टि से गलत था। उन्होंने इसे ही मान्यता दी। इन सिद्धान्तों का किसी न किसी रूप में प्रयोग किया गया है।

साम्राज्य की स्थापना हुई और फ्रांस में 1875 में तीसरे गणतन्त्र की स्थापना की गयी।

इनमें से प्रत्येक संविधान ने ससदीय सत्थायों को अंगीकृत किया, जो कि कम या अधिक मात्रा में ब्रिटिश नमून के समीपस्थ रूप थे। प्रत्येक संविधान में प्रजातन्त्रात्मक तत्त्व थे, परन्तु वे अभी तक उदारवादी सुधारों की माँगों को पूरा नहीं करते थे। आगामी वर्षों में बाल्कन जातियों में भी राष्ट्रवाद का प्रबल आंदोलन चला, ये लोग अभी तक तुर्की द्वारा सताए जा रहे थे। 1878 में रूस और तुर्की के बीच युद्ध के परिणामस्वरूप बल्गिया और रूमानिया नाम के दो राज्य अस्तित्व में आये। 1908 में तुर्की में सांविधानिक राजतन्त्र की स्थापना हुई और बल्गारिया ने भी तुर्की की आन्तरिक गड़बड़ के परिणामस्वरूप स्वतन्त्रता की घोषणा की। इस प्रकार यूरोप के दक्षिण पूर्वी भाग में भी, पश्चात्य उदारवाद के प्रभाव में, 1910 से पूर्व ही राजनीतिक संविधानवाद के विभिन्न रूपों को अपनाया गया। 1914 के विश्वयुद्ध से पूर्व रूस के सिवार्य अन्य सभी यूरोपीय राज्यों में राष्ट्रीय संविधान का प्रयोग किया गया। विश्वयुद्ध के उपरान्त प्रायः सभी दशाम प्रजातन्त्रात्मक संविधानों का निर्माण हुआ। शांति संधियों ने फिनलैंड, एस्टोनिया, पोलैंड, चेकोस्लोव्हेकिया आदि कई नये राज्यों की रचना की। प्रत्येक राज्य में प्रजातन्त्रात्मक सिद्धांतों पर आधारित आलेखीय संविधान लागू हुआ। विश्वयुद्ध के बाद संविधानवाद के विकास में राष्ट्र संधि (League of Nations) की स्थापना ने भी योग दिया।

परन्तु पहले और दूसरे विश्वयुद्धों के बीच सांविधानिक शासन के विरुद्ध एक महत्त्वपूर्ण प्रतिक्रिया हुई। रूस ने पश्चात्य नमून के राजनीतिक संविधानवाद का खण्डन किया। वास्तव में वहाँ पर एक प्रकार का साम्यवादी अधिनायकतन्त्र स्थापित हुआ। फासिस्ट इटली और नाजी जर्मनी में फासिस्ट अधिनायकशाही की स्थापना हुई। जापान में सैनिक अधिनायकवाद स्थापित हुआ। इन नये अधिनायकतन्त्रों और पश्चात्य प्रजातन्त्रों के बीच 1939-1945 में दूसरा भीषण विश्वयुद्ध लड़ा गया। यूरोप में जर्मनी व इटली की पराजय के बाद अनेक दशों में फिर से पश्चात्य नमूने की प्रजातन्त्रात्मक पद्धतियाँ स्थापित हुईं। पूर्वी जर्मनी और पूर्वी यूरोप के प्रायः सभी राज्यों में सोवियत नमूने की साम्यवादी अधिनायकशाही कायम हुई। एशिया के अनेक देशों ने राष्ट्रीय स्वाधीनता प्राप्त की और पश्चात्य नमूने के प्रजातन्त्रात्मक संविधान अंगीकृत किए। साम्यवादी चीन के प्रभाव में दक्षिण पूर्वी एशिया में साम्यवादी राज्यों की रचना हुई, किन्तु जापान ने सासद प्रणाली को अपनाया। अफ्रीका के नये स्वतन्त्रता प्राप्त राज्यों ने भी प्रजातन्त्र और अधिनायकशाही के विभिन्न रूपों को अपनाया।

दोनों विश्वयुद्धों के बाद राष्ट्रवाद और प्रजातन्त्र को प्रोत्साहन मिला, जिसके परिणाम स्वरूप अनेक राष्ट्रीय राज्यों की रचना हुई और उन्होंने कम या अधिक मात्रा में प्रजातन्त्रात्मक संविधान अंगीकृत किये। सोवियत संघ, पूर्वी यूरोप के प्रायः सभी साम्यवादी राज्य और साम्यवादी चीन भी अपने को जनवादी प्रजातन्त्र कहते हैं। स्ट्रॉम का यह मत सवथा सत्य है कि राजनीतिक प्रजातन्त्र का आधारभूत प्रयोजन सभी राज्यों में एक ही है—यह है सामाजिक शांति और उन्नति को प्राप्त करना, व्यक्तिगत अधिकारों का संरक्षण और राष्ट्रीय कल्याण को प्रोत्साहन देना। इस अध्ययन में ही आधुनिक राजनीतिक संविधानों का तुलनात्मक सर्वेक्षण अंतर्ग्रस्त है, अर्थात् उनके बीच समानताओं और असमानताओं की परीक्षा भी, जो कि आगे के अध्यायों में विधिवत् की जायगी। मकल के मतानुसार आधुनिक सांविधानिक शासन के विकास में अप्रतिक्षित कारकों ने महत्त्वपूर्ण योग दिया—(1) आधुनिक राज्य (अर्थात् राष्ट्रीय प्रभुत्वपूर्ण राज्य) के विचार ने, (2) आधुनिक विज्ञान ने वैज्ञानिक अभिवृत्ति की प्रोत्साहित किया, उसने राजनीतिक मामलों में दिल्चस्पी रखने वाले लोगों में शक्ति और राजनीति की वास्तविकताओं के प्रति वैज्ञानिक अभिवृत्ति को अधिक तीक्ष्ण बनाया, (3) आधुनिक दशन—प्रतिनिधि शासन, लोकप्रिय प्रभुता, व्यक्ति की

स्वतन्त्रता, उदारवाद तथा समाजवाद, (4) आधुनिक अथर्व्यवस्था (पूजीवाद) का प्रसार, उसके दोष और साम्यवादी विचारधारा, (5) सवसाधारण में राजनीतिक चेतना के उदय ने प्रजातन्त्र और व्यक्तिगत अधिकारों के लिए अपूर्व जागृति पैदा की।¹

लिखित सविधान राष्ट्रीय सरकारी पद्धतियों में सविधानवाद के आलेखित मूर्तरूप (documentary embodiment of constitutionalism) से कम और अधिक दोनों ही हैं। सविधानवाद, जो 'याय और औचित्य' (right) के श्रेष्ठ सिद्धांतों में विश्वास से अपनी सत्ता प्राप्त करता है। शासन को उसकी सत्ता पर सीमाएँ लगाकर तथा उसके कार्य करने के ढंग के लिए नियमित प्रक्रियाएँ स्थापित करके नियन्त्रित करता है। सविधानों का बहुधा उही सीमाओं के उच्चारण (articulation) के साधनरूप में प्रयुक्त किया जाता है। परंतु प्रतिबन्धों का प्रभावीपन अविकाशित साविधानिक सहमति की दशा (condition of constitutional consensus) पर निर्भर करता है, इसके विपरीत यह भी कि सहमति द्वारा सीमाएँ लगाई जायें, किन्तु उह सविधान में समाविष्ट न किया जाय। दूसरी ओर कुछ सविधान केवल दिखावे में ही सविधानवाद को स्पष्ट करते हैं और प्रायः सभी ऐसे कार्य करते हैं जिनका सविधानवाद से आवश्यक सम्बन्ध नहीं होता। अतएव, साविधानिक शासन की स्थापना और उसके बनाये रखने में सविधानों की भूमिका को उनके यथाथ भाग से अधिक महत्त्व देना भूल है। श्रेष्ठ सविधान भी सविधानवाद के बाह्यरूप से अधिक नहीं हैं, वे उसके उत्पादक तो हैं ही नहीं।²

3 साविधानिक शासन

जिस किसी राज्य में निरकुश व पूर्ण राजतन्त्र (अथवा अविनायकतन्त्र) होता है, वहाँ पर शासन की सभी शक्तियाँ एक व्यक्ति के हाथों में निहित व केन्द्रित होती हैं। वहाँ के सर्वोपरि सत्ता प्राप्त व्यक्ति की इच्छा ही उस राज्य में कानून होती है और वहाँ पर शक्तियों का शासन के विभिन्न अंगों में वितरण नहीं होता है। ऐसे राज्य या शासन को बिना सविधान वाला राज्य कह सकते हैं। इसके विपरीत साविधानिक शासन का आधार कोई सविधान होता है और शासन शक्तियों का प्रयोग शासन के उच्च अधिकारी तथा विभिन्न अंग सविधान द्वारा वितरित शक्तियों के अनुसार करते हैं। उदाहरण के लिए, प्राचीन तथा मध्य युग में अधिकतर राज्य ऐसे थे जिनमें कोई सविधान न था, अतः उनमें साविधानिक शासन न था। आजकल भी ऐसे राज्यों के कुछ उदाहरण मिलते हैं—जैसे सऊदी अरब या अरब के कुछ अल्प छोटे छोटे राज्य, जिनमें शासक अपनी इच्छानुसार शासन करते हैं। परंतु अब सभी प्रगतिशील राज्यों में किसी न किसी प्रकार का सविधान मिलता है। अतः अब अधिकतर राज्यों में साविधानिक शासन पाया जाता है। इंग्लैंड में अब भी राजा है, किन्तु उसके अधिकार और शक्तियाँ केवल दिखावटी हैं, इसलिए वहाँ का राजा साविधानिक शासक कहलाता है। साविधानिक शासन की एक महत्वपूर्ण विशेषता अथवा पहचान यह है कि उसमें किसी व्यक्ति या व्यक्ति समूह का शासन नहीं होता वरन् कानूना का शासन होता है और सविधान के कानून शासकों की शक्तियाँ पर कम या अधिक रोक लगाते हैं। इसीलिए स्ट्राय का कथन है कि सविधान शासकों की स्वच्छाचारी शक्ति को सीमित करता है और शासितों के अधिकारों का संरक्षण भी।³

¹ Merkl Peter H op cit pp 177-82

² Andrews W G op cit p 26

³ Constitutional government means something more than government according to the terms of a constitution. It means government according to rule as opposed to government. It means government limited by desires and capacities of those who power.—Wheare K. C., *Modern Constitutions* p 137

अस्तु के मतानुसार साविधानिक शासन (constitutional rule or government) में अप्रलिपित तीन तत्त्व होते हैं (1) यह सामान्य अथवा सार्वजनिक हित में शासन होता है। (2) यह कानूनी शासन होता है। (3) यह शासन शासिता की सहमति से होता है। साविधानिक शासन के तीन मुख्य प्रयोजन हैं (1) स्थायित्व के लिए इच्छा—सविधान निर्माता सविधान का निर्माण करते समय इस बात की इच्छा रखते हैं कि उनका सविधान (अथवा सविधान का अन्तर्गत स्थापित शासन पद्धति) जहाँ तक हा मर्क दीर्घकाल तक स्थायी रहे। (2) स्वतंत्रता के लिए इच्छा—वास्तव में, सविधान का उद्देश्य ही राजनीतिक सत्ता को पारिभाषित व सीमित करना है। (3) 'याय' के लिए इच्छा—यह साविधानिक शासन का एक महत्वपूर्ण प्रयोजन है। इसका अर्थ यह है कि शासनिक प्रक्रियाओं और कानूनी नियमों का निष्पक्ष व उचित रूप में प्रयोग किया जाय। शासन (सरकार) को साविधानिक बनाने के पुष्ट तरीके निम्नलिखित हैं—

(1) साविधानिक शासन की स्थापना के लिए विधि का शासन (rule of law) स्थापित होना अति आवश्यक है, अर्थात् शासन कानूनों के अनुसार होना चाहिए, कानूनों का रूप चाह प्रयोगत हा अथवा साविधिक और 'यायिक' दृष्टांता पर आधारित।

(2) वैयक्तिक शासन के स्थान पर सस्याओं द्वारा शासन का संचालन होना चाहिए। कार्यपालिका, विधायिका और 'यायपालिका' आदि की स्थापना से ही साविधानिक शासन वास्तविक रूप धारण करता है।

(3) प्रक्रिया सम्बंधी सरक्षणों का होना बहुत आवश्यक है। साविधानिक शासन का उद्देश्य शासन सत्ता को सीमित व परिभाषित कर नागरिकों की स्वतंत्रता को सुरक्षित व सुनिश्चित बनाना है। अतः इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए प्रक्रिया सम्बंधी सरक्षण होने आवश्यक हैं।

(4) लिखित सविधान को आजकल साविधानिक शासन स्थापित करने का सबसे अधिक लोक प्रिय साधन समझा जाता है। इसी कारण अब प्रायः सभी राज्यों में लिखित सविधान पाये जाते हैं।

(5) निरोध और सत्तुलन का सिद्धांत भी एक महत्वपूर्ण तरीका है। इस सिद्धांत का विस्तारपूर्वक विवेचन प्रथम अध्याय में किया जा चुका है। इसका सबसे अच्छा उदाहरण संयुक्त राज्य अमरीका की शासन पद्धति है। परंतु अन्य राज्यों में भी इस सिद्धांत का कम मात्रा में पालन होता है। भारत में संसद द्वारा निमित कानून को सर्वोच्च 'यायालय' असाविधानिक घोषित कर सकता है। ऐसे ही संसद द्वारा पारित विधेयक का राष्ट्रपति पुनर्विचार के लिए लौटा सकता है, परंतु यदि संसद उसे दूसरी बार दो तिहाई के बहुमत से पास कर दे तो उस विधेयक पर राष्ट्रपति को अपनी अनुमति देना होती है।

ए० डी० वर्नी (A D Verney) ने अपनी पुस्तक 'Analysis of Political System' में यह दिखाया है कि सस्यागत सिद्धांतकारों ने शासन की साविधानिक पद्धतियों के तीन मॉडल (models) विकसित किये हैं। इन तीनों को एक ही सामान्य परिभाषा, एक आधारभूत तत्त्व (postulate) और एक उप सिद्धांत (corollary) से निकाला जा सकता है। प्रथम, परिभाषा सरल शब्दों में वर्णन करती है कि किसी शासन-पद्धति को साविधानिक समझा जा सकता है यदि निर्वाचक मण्डल शासकों की छोट या भाग लेता है। दूसरे, आधारभूत, जो लोक और माटेस्मू के सिद्धांतों से निकाला है, बताता है कि साविधानिक शासन में विधायिका और कार्यपालिका के बीच अंतर्निहित है, जिसका अर्थ यह नहीं है कि उनमें पृथक्त्व हो। अतः में, उपसिद्धांत बताता है कि किसी पद्धति को साविधानिक नहीं समझा जा सकता यदि विधायिका कार्यपालिका से हीन हो। आधारभूत तत्त्व और उप सिद्धांत के आधार पर शासन की केवल तीन ही साविधानिक पद्धतियाँ हो सकती हैं, विधायिका कार्यपालिका के सम अथवा उससे बढकर (superior) हो सकती है। यदि दूसरी बात सच हो तो कार्यपालिका विधायिका से निम्न होती है। यदि दूसरी बात सच

हो तो दो सम्भावनाएँ हो सकती हैं—या तो विधायिका और कार्यपालिका के बीच आदान प्रदान का शक्ति सम्बन्ध (reciprocal power relationship) है या वे एक दूसरे से पूर्णतया पृथक हैं। जब कार्यपालिका विधायिका से हीन होती है, तो उस पद्धति का अभिसमय सरकार (convention government) कहते हैं, जब कार्यपालिका बराबर के और आदान प्रदान वाले सम्बन्ध में होती है तो उसे सांसद (parliamentary) पद्धति कहते हैं, और जब कार्यपालिका विधायिका से पृथक होती है और वे दोनों ही प्रत्यक्ष रूप में निर्वाचक मण्डल द्वारा बनाई जाती है तो उस पद्धति को राष्ट्रपतीय (presidential) कहते हैं।¹

वर्तमान काल में साविधानिक समस्याएँ—सविधानवाद के विकास की रूपरेखा देने के बाद यह उचित होगा कि वर्तमानकालीन साविधानिक समस्याओं का उल्लेख भी किया जाय। ये समस्याएँ निम्न प्रकार हैं

(1) साविधानिक तरीकों का प्रधानतः जीवन के अराजनीतिक क्षेत्रों में विस्तार। यह कोई नया सिद्धांत नहीं है, जैसा कि क सोलियर आंदोलन के साविधानिक महत्त्व से समझा जा सकता है। आजकल राज्यों की आर्थिक क्षेत्र में बने साविधानिक निकायों, अवश्यवस्था के विनियमन आदि के लिए व्यवस्था करनी होती है। इसके अतिरिक्त राजनीतिक दल, हित समूह मजदूर संघ आदि संगठनों का महत्त्व इतना अधिक और आंतरिक संगठन इतना बड़ा हो गया है कि राज्य के सविधान में उनके विनियमन के लिए प्राविधानों का रखना आवश्यक हो गया है।

(2) व्यक्तिगत स्वतंत्रता की दुविधा (dilemma) दूसरी समस्या है। राज्य का कार्य क्षेत्र अत्यधिक विस्तृत हो गया है। अब राज्य व्यक्तियों के वैयक्तिक जीवन के अनेक पहलुओं के बारे में भी कानून व नियम बनाता है। फलतः व्यक्ति की स्वतंत्रता अति सीमित होती जा रही है। राज्य की शक्ति और व्यक्ति की स्वतंत्रता के बीच सामंजस्य और संतुलन बनाये रखना वर्तमान कालीन सविधानों की एक महत्त्वपूर्ण समस्या है।

(3) नये राष्ट्रों में सविधानवाद की कई समस्याएँ हैं, विशेष रूप से उनमें पाश्चात्य राजनीतिक प्रक्रियाओं का लागू करने की इस स्थिति के लिए ये कारण उत्तरदायी हैं—(अ) वे देश अभी क्रांतिकारी सामाजिक उथल-पुथल की स्थिति में हैं अधिकतर देशों में, जो पहले पराधीन थे, उनके परम्परागत जीवन के नाश, औद्योगीकरण, शहरी क्षेत्रों के विस्तार, युद्धों में अंतर्ग्रस्त रहने और स्वतंत्रता के बाद वेगपूर्ण उन्नति की चाह ने सविधान निर्माण सम्बन्धी अनेक समस्याओं को जन्म दिया है। (आ) वहाँ पाश्चात्य देशों के समान सम्पूर्ण देश में एक-रूप कानूनी परम्परा का अभाव है। उनमें सुसंगठित राजनीतिक समूहों का भी अभाव है। परन्तु भौगोलिक या जनजातीय आधार पर अनेक उप-विभाजन या स्वशासित इकाइयाँ हैं। इसीलिए भारत, नाइजीरिया आदि देश न सघातमय सविधान बनाये हैं। (इ) उन देशों में इस समय फैला हुआ मनोवैज्ञानिक घाटावरण भी सविधानवाद के विकास में बाधक है। उनमें राजनीतिक समस्याओं के प्रति अपरिपक्व रव्य पाया जाता है। जबकि जनसाधारण में राजनीतिक चेतना का अभाव है, जो थोड़े से नेता हैं वे असहिष्णुता और हिंसक प्रवृत्ति का परिचय देते हैं। वे अपने विरोधियों को बर्बाद बनाते हैं अथवा उनका कत्ल कराते हैं। ये प्रवृत्तियाँ सविधानवाद के बजाय सर्वोधिकारवाद को प्राप्तावन देने वाली हैं। ऐसे देश बहुत ही कम हैं, भारत उनमें से एक है, जहाँ उत्तरवादी दृष्टिकोण प्रधान है और विरोधी पक्ष को मायता दी गयी है।

(4) कुछ पाश्चात्य देशों में भी राजनीतिक व अर्थ उद्देश्यों के बारे में एकमत का

अभाव पाया जाता है। इसी कारण उन देशों में भी साविधानिक विषयताएँ बढ़ रही हैं। फ्रांस के गत 30 वर्षों के साविधानिक इतिहास के अवसादन से यह बात स्पष्ट हो जायगी।

यहाँ वहीयर के आधार पर साविधानिक शासन के भविष्य के बारे में कुछ विचार दना उपयुक्त होगा। साविधानिक शासन के विरुद्ध काम करने वाली प्रथम शक्ति युद्ध है। युद्ध के दौरान अथवा उसका खतरा होने की स्थिति में ही सरकार सभी प्रकार की बाधवाही करने की स्वतन्त्रता के लिए माँग करती है। युद्ध-कालीन अथवा आपातकालीन घोषणा की जाती है जिसके अन्तर्गत साधारण साविधानिक शासन के स्थान पर अनवरत अध्यादेश, व आनक्तिर्ण जारी की जाती हैं। नागरिकों के स्वातन्त्र्य अधिकारों को सीमित अथवा निलम्बित कर दिया जाता है। साविधानिक शासन के निलम्बन हेतु युद्ध तो एक अतिवादी उदाहरण है, गम्भीर संकट या आपात की स्थिति तो आर्थिक संकट, अकाल, प्राकृतिक प्रकोप आदि के फलस्वरूप भी उत्पन्न हो सकती है। संकटकालीन या आपातकालीन शासन का रूप बढिनाई से ही साविधानिक रहता है।

चूँकि साविधानिक शासन का अर्थ है सीमित शासन, इसलिए निरंकुशवाद इसका दूसरा बड़ा शत्रु है। जिस मात्रा में शासन सत्ता निरंकुशता की ओर बढ़ती है उसी मात्रा में शासन की साविधानिकता कम होती है। आज भी अनेक देशों में विभिन्न प्रकार की अधिनायकशाही पायी जाती है। नई स्वतन्त्रता प्राप्त जिन देशों में प्रजातन्त्र को अपनाया गया, उनमें से कई में प्रजातन्त्रात्मक पद्धति विफल होने पर एक या दूसरे प्रकार की अधिनायकशाही स्थापित हुई। बर्मा, पाकिस्तान, इण्डोनेशिया आदि देशों में ऐसा कई बार हो चुका है। लटिन अमरीकी देशों में तो प्रजातन्त्र अथवा साविधानिक शासन को लम्बे काल से सैनिक अधिनायकतन्त्र से वास्तविक खतरा उत्पन्न होता रहा है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि साविधानिक शासन के लिए प्रजातन्त्र का होना आवश्यक है, क्योंकि प्रजातन्त्र ही स्वतन्त्रता व समता को सुनिश्चित बनाता है, जहाँ साविधानिक शासन को जन्म देती है। परन्तु यह आवश्यक नहीं है कि सभी साविधानिक गानन प्रजातन्त्रात्मक हों। ब्रिटेन में प्रजातन्त्र की स्थापना से पूर्व भी साविधानिक शासन था, जिसमें सत्ता उच्च वर्ग के हाथों में थी। यह सच है कि साविधानिक शासन और प्रजातन्त्र पर्यायवाची शब्द नहीं हैं।

साविधानिक शासन के सामने एक बड़ी समस्या साविधानिक शासन पर आक्रमणों से आती है। ऐसे आक्रमण उन व्यक्तियों और समूहों द्वारा किये जाते हैं जो कि उसे उखाड़ फेंकना चाहते हैं और उसके द्वारा प्रदान की गई स्वतन्त्रताओं का प्रयोग इसी के विरुद्ध अभियान में करते हैं। उदाहरण के लिए साम्यवादी साविधानिक शासन में विश्वास नहीं करते और वे उसे क्रांति अथवा हिंसक साधनों द्वारा हटाकर साम्यवादी अधिनायकशाही स्थापित करना चाहते हैं। भारत व अन्य अनेक देशों में इस प्रकार के प्रयत्न होते रहे हैं। ऐसे व्यक्तियों व समूहों का दमन करने के लिए सरकार द्वारा उठाये गये कानूनों को साविधानिक शासन का विरोधी नहीं कहा जा सकता, यद्यपि वे देखने में प्रजातन्त्र विरोधी तरीके होंगे।¹

अतः, साविधानिक शासन के बारे में यह कहा जा सकता है कि इसका राज्य से बड़ी सम्बन्ध है जो कि चरित्र का व्यक्ति से—एक आधार, सामाजिक की अभिव्यक्ति और आचरण के नीचे।

¹ Yet it must always be maintained that the object before the supporters of constitutional government is to defeat its opponents and it may be that their freedom must be surrendered if constitutional government is to survive —Wheare K. C. *Modern Constitutions* pp 203-9

² A constitution is to a state what character is to an individual a basis an expression of harmony and a foundation for conduct —Pennock and Smith *Political Science An Introduction* pp 243-50

दोनों मे ही अनुशासन की स्वीकृति, अपने पर सीमा और दूसरो के साथ सहयोग अतग्रस्त है। दोनों मे ही कार्यों के लिए उत्तरदायित्व अतग्रस्त है और यह मानना भी कि व्यक्ति और दूसरो के लिए कल्याण का साधन निरन्तर उत्तरदायी व्यवहार है। पैनॉक और स्मिथ के मतानुसार सविधानवाद की मुख्य विशेषताएँ अप्रलिखित है (1) सविधान मे शासन की आवश्यक सस्याओं की रचना और उनके पारस्परिक सम्बन्ध दिये रहते है। (2) सविधान एक प्रकार का प्रतिबन्ध है, यह विधि का शासन स्थापित करता है। (3) सविधान मे व्यक्तियों के अधिकारो का प्रगणन किया जाता है। (4) सविधान द्वारा शासन के विभिन्न अंगो के बीच शक्तियों का विभाजन और वितरण किया जाता है। (5) सविधान विकास का निदेशक होता है। प्रभावी राजनीतिक शक्ति होने और बने रहने के लिए सविधान द्वारा दो उद्देश्यों को अवश्य ही प्राप्त करना चाहिए—प्रथम, उसे राजनीतिक सत्ता के रूप और सीमाओं को प्रभावी ढंग से निश्चित करना चाहिए। साथ ही उसे भावी विकास के लिए व्यावहारिक योजना की व्यवस्था करनी चाहिए। (6) सविधान सत्ता का सगठक होता है, सत्ता के विभाजन व वितरण के साथ सविधान शासन कार्यों को अधिकारपूर्ण बनाने की व्यवस्था को भी सुनिश्चित करता है।

सविधान निर्माण के विभिन्न ढंग—आधुनिक राज्या के सविधानो का निर्माण साधारण तया चार प्रकार से हुआ है—

(1) **राजा द्वारा प्रदत्त—आधुनिक राज्यों का विकास मध्यकालीन राजतंत्रो से हुआ है। एक के बाद दूसरे शासक ने अपनी प्रजा को कुछ अधिकार और शासन मे भाग लेने का अवसर दिया और अपनी शक्तियों के प्रयोग हेतु कुछ सिद्धांतो को सीमा रूप मे स्वीकार किया। साधारण तया शासको ने यह कार्य जनता द्वारा क्रांति किये जाने के भय से किया और इस प्रकार सीमित राजतंत्र अथवा प्रजातंत्र का विकास हुआ। ऐसे सविधान को ऑक्ट्रॉइड (octroyed) सविधान कहत हैं, क्योंकि ऐसे सविधान या अधिकार-पत्र का स्वरूप एक प्रकार के अनुबंध या वायदे जैसा होता है। कुछ वर्ष पूर्व नेपाल नरेश ने अपनी प्रजा को एक प्रजातांत्रिक सविधान दिया था, जिस वतमान नरेश ने एक प्रकार से वापस ले लिया। जापान का सविधान इसी प्रकार बना था।**

(2) **जननात्मक रचना—फिलाडेल्फिया सम्मेलन ने 1787 मे संयुक्त राज्य अमरीका का सविधान इसी प्रकार निमित किया। प्रथम विश्वयुद्ध के बाद मध्य यूरोप के कई देशो और वतमान समय मे अनेक नये स्वतंत्र राज्यों का सविधान इसी प्रकार बने है। एक अर्थ मे भारत का सविधान भी निमित है, किन्तु यह बहुत सीमा तक विकास का फल है।**

(3) **क्रांति के परिणामस्वरूप—फ्रांस, रूस और स्पेन के सविधानो का निर्माण आंतरिक क्रांति के बाद ही हुआ था। कभी-कभी तो क्रांति के बाद बनने वाली अस्थायी सरकार स्वयं सविधान बनाती है और उस पर जनता की स्वीकृति लेती है और कभी-कभी यह सविधान निर्माण के लिए किसी विशेष प्रक्रिया का प्रयोग करती है, जैसे सविधान निर्मातृ सभा बुलाना।**

(4) **विकास द्वारा—ग्रेट ब्रिटेन के सविधान को अधिकांशत विकास का परिणाम कह सकते हैं। भारत का सविधान तथा अनेक देशो के वतमान सविधान बहुत सीमा तक विकसित है। अधिकतर सविधानो का वतमान रूप विकास का परिणाम है।**

4 सविधानो का वर्गीकरण

वास्तव मे, सविधानो के उतने ही प्रकार हैं जितने कि शासन सगठनों के। फिर भी अध्ययन की सुविधा के लिए सविधानो का कुछ आधारो पर वर्गीकरण किया गया है। सविधानो के वर्गीकरण के मुख्य आधार यहां दिये जाते हैं। प्रथम, सविधान के संशोधन की विधि—किसी राज्य के सविधान मे वहाँ की सर्वोच्च विधायिका द्वारा उसी साधारण ढंग से संशोधन होते हैं, जैसे कि

राज्य के अन्तर्गत कानूनों का निर्माण होता है। अधिकतर राज्यों में सशोधन के लिए विशेष प्रक्रिया होती है, जो संविधान में ही दी हुई होती है। इस आधार पर संविधान सुसंशोध्य (flexible) अथवा दुस्संशोध्य (rigid) बने गये हैं। दूसरे, जिस ढंग के अनुसार शासन की शक्तियाँ का सम्पूर्ण राज्य की सरकार और प्रादेशिक इकाइयों के बीच वितरण किया जाता है, उस आधार पर संविधानों को एकात्मक (unitary) अथवा सघात्मक (federal) में बाँटा जाता है। एकात्मक संविधान में शासन की सर्वोच्च शक्तियाँ एक केन्द्रीय सरकार में निहित होती हैं। शासन की सुविधा के लिए राज्य प्रशासनिक इकाइयों में बाँटा हो सकता है, परन्तु इन इकाइयों को कोई स्वतन्त्र सत्ता व अधिकार नहीं होते। सघात्मक संविधान में संविधान द्वारा शक्तियों को सघ सरकार और इकाइयाँ की सरकारों में बाँट दिया जाता है। तीसरे, शासन के विभिन्न अंगों, विशेष रूप में कार्यपालिका और विधायिका के आपसी सम्बन्ध के आधार पर संसदात्मक संविधान में कार्यपालिका और विधायिका के बीच सामञ्जस्य रहता है और अध्यक्षीय संविधान में दोनों एक-दूसरे से पृथक् होते हैं। चौथे, कुछ लेखकों ने संविधान को राजतन्त्रात्मक और गणतन्त्रात्मक दो अलग समूहों में बाँटा है। जिस देश में राज्य का अध्यक्ष राजा होता है चाहे वहाँ जनतन्त्रीय शासन हो जैसा कि इंग्लैंड में, उसे राजतन्त्रात्मक कह सकते हैं। इसके विपरीत संयुक्त राज्य अमेरिका व भारत आदि देशों में गणतन्त्रीय संविधान हैं, क्योंकि इनमें राज्य के अध्यक्ष निर्वाचित राष्ट्रपति हैं वहाँ पर संविधानों के केवल प्रमुख प्रचारों का विवेचन किया जायेगा—

विकसित और निमित्त—कुछ लेखकों ने संविधान का वर्गीकरण इस आधार पर किया है कि कुछ संविधान लम्बे ऐतिहासिक विकास के फल हैं जबकि दूसरों का किसी समय विशेष में निर्माण हुआ है। विकसित संविधान ऐतिहासिक विकास का परिणाम होता है। हेनरी मेन ने विकसित संविधानों को ऐतिहासिक भी कहा है क्योंकि ये अनुभव पर आधारित विकास का परिणाम होते हैं। इसके विपरीत जो संविधान दार्शनिक सिद्धांतों के आधार पर बनाये जाते हैं, उन्हें उसने 'अनिगमनिक' (a priori) बताया है। इसके स्वरूप को एक उदाहरण की सहायता से भली भाँति समझा जा सकेगा। लगभग सभी लेखक यह स्वीकार करते हैं कि इंग्लैंड का संविधान विकसित है, क्योंकि इसका निर्माण किसी संविधान सभा द्वारा किसी विशेष समय में नहीं हुआ। इसके संविधान का विकास कई सदियों में जाकर पूर्ण हुआ। इसी कारण समय-समय पर बने संविधानिक कानून, स्वीकृत प्रथाएँ और 'मायालयों' के नियम वहाँ संविधान के अति महत्वपूर्ण तत्त्व हैं। इसके विपरीत निमित्त संविधान वह है जिसे कोई विधान सभा, जिसकी रचना विनियम से की गई हो, स्वीकार करती है। आजकल अधिकतर राज्यों के संविधान निमित्त ही हैं।

लिखित और अलिखित—संविधानों के बीच इस प्रकार के भेद वास्तविक नहीं हैं। बहुत से विद्वानों ने इस प्रकार के भेद को 'असमूलक' और 'अवज्ञानिक' बताया है। इसका कारण यह है कि कोई भी लिखित संविधान पूर्णतया लिखित नहीं रहता और कालांतर में उसमें अलिखित तत्वों का समावेश हो जाता है। ऐसी ही कोई भी अलिखित संविधान पूरी तरह से अलिखित नहीं होता, उसमें बहुत से महत्वपूर्ण तत्त्व लिखित होते हैं। उदाहरण के लिए संयुक्त राज्य अमेरिका का संविधान लिखित और इंग्लैंड का अलिखित माना जाता है। परन्तु अध्ययन करने पर पता चलता है कि संयुक्त राज्य अमेरिका के लिखित संविधान का विकास हुआ है बहुत सी प्रथाएँ और अभिमत समय-समय में महत्वपूर्ण अंग बन गये हैं। वहाँ के संविधान में राष्ट्रपति के मंत्रिमण्डल व दलीय पद्धति का कोई वर्णन नहीं है। दूसरी ओर, इंग्लैंड का संविधान बहने को अलिखित है, किन्तु उसके बहुत से महत्वपूर्ण अंग लिखित हैं (जैसे Magna Carta, Bill of Rights, Habeas Corpus Act)। पार्लियामेंट के सत्रण व निर्वाचन सम्बन्धी कानून जिन्हें समय-समय पर पार्लियामेंट ने कानून का रूप दिया है सो इसी बाँट में आते हैं। अतः हम इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि लिखित

और अलिखित सविधानों में गुण की अपेक्षा मात्रा का अंतर अधिक होता है।

अलिखित सविधान का प्रमुख गुण उसका लचीलापन होता है। इसमें समय और परिस्थिति के अनुकूल सुगमता से परिवर्तन हो जाते हैं। इसी कारण ऐसे सविधान के होते हुए क्रांति की सम्भावना नहीं रहती, क्योंकि यह सकटपूर्ण परिस्थितियों का सामना सरलतापूर्वक करने की क्षमता रखता है। दूसर, अलिखित सविधान में निर्वाच विवास का पूण अवसर होता है। अत यह समय की भांति गतिशील और परिवर्तनशील होता है। ऐसे सविधान का मुख्य दोष अनिश्चितता व अस्पष्टता है, क्योंकि इसके महत्त्वपूर्ण अंश लिखित नहीं होते। इसका दूसरा दोष अस्थायीपन है, इसमें सत्तारूढ दल अपने स्वाय साधन के हेतु अथवा जनमत को अपने पक्ष में रखने के विचार से चाहे जब आसानी से परिवर्तन कर लेता है। कुछ लेखकों के विचार से ऐसे सविधान के अंतर्गत नागरिकों के अधिकारों की रक्षा अपेक्षाकृत बहुत कम होती है। लिखित सविधान का मुख्य गुण उसकी निश्चितता व स्पष्टता होती है। अत नागरिकों को सरकार की शक्तियों और अधिकारों का ज्ञान होता है। साथ ही सरकार के विभिन्न अंगों में विरोध और विवाद के अवसर कम आते हैं। इसका दूसरा गुण यह है कि इसमें नागरिकों के अधिकारों का समावेश होने से वे अधिक सुरक्षित रहते हैं, क्योंकि शासक मनमानी नहीं कर सकते। लिखित सविधान दुस्सहोध्य होते हैं। चूँकि लिखित सविधान प्राय दुस्सहोध्य होते हैं, अत इनका सबसे बड़ा दोष यह होता है कि सविधान में आवश्यकतानुसार परिवर्तन आसानी से नहीं हो पाते।

सुसहोध्य और दुस्सहोध्य—चूँकि लिखित और अलिखित सविधानों में भेद गुण का नहीं वरन् मात्रा का है, अत इनका अंतर कोई महत्त्व नहीं रखता। इसी कारण ब्राइस ने सविधानों को सुसहोध्य और दुस्सहोध्य दो श्रेणियों में बाँटा है। विधान से उसका अर्थ ऐसे सविधान में है जिसमें साधारण कानून बनाने की प्रक्रिया में सुसहोध्य द्वारा ही परिवर्तन किया जा सके अर्थात् जिसमें सशोधन करने के लिए किसी विशेष या पेशीदा प्रक्रिया की आवश्यकता न पड़े। इसके विपरीत दुस्सहोध्य सविधान वह होता है जिसमें साधारण कानून बनाने की प्रक्रिया से सशोधन न किया जा सके। अधिकतर सविधान लिखित होते हैं, परन्तु यह अनिवार्य नहीं है कि लिखित सविधान दुस्सहोध्य ही हो। लिखित सविधान दोनों ही प्रकार के हो सकते हैं। विभिन्न देशों के लिखित सविधानों के अध्ययन से पता चलता है कि उनमें लचीलेपन की मात्रा में अंतर होता है। सविधान का लचीलापन उसके सशोधन की विधि पर निर्भर करता है। संयुक्त राज्य अमरीका में सशोधन की विधि कम कठोर है। आधुनिक राज्यों की प्रवृत्ति लिखित परन्तु सुपरिवर्तनीय सविधान की ओर है। अत सन्धे में सुसहोध्य और दुस्सहोध्य सविधानों में अंतर का आधार यह है कि सविधान निर्माण एवं सशोधन करने और साधारण कानून बनाने की प्रक्रिया एकरूप है या नहीं।

तथ्य यह है कि सविधान का सरलता से और बहुधा सशोधित होना केवल कानूनी उपबन्धों पर ही नहीं निर्भर करता, वरन् समुदाय में प्रधान राजनीतिक और सामाजिक समूहों तथा इस बात पर भी कि वे सविधान द्वारा विहित राजनीतिक शक्त के वितरण और संगठन से किस सीमा तक सन्तुष्ट होते हैं अथवा उसे मान लेते हैं। यदि सविधान उनकी सुविधा के अनुसार है तो वे उसमें अधिक परिवर्तन करना न चाहेंगे, यदि परिवर्तन संसद के साधारण कानून द्वारा भी हो सकता है। उनके विरोध के रहते हुए असन्तुष्ट अल्प सत्त्यकों के उसमें परिवर्तन करने के प्रयत्न सफल न होंगे। परन्तु दूसरी ओर, यदि उनमें से काफी समूह सविधान में परिवर्तन चाहते हैं, तो ऐसा हो जायगा, यदि ऐसा करने में विशिष्ट कानूनी बाधाओं को पार करना भी अन्तर्प्रसन्न हो। इसका अर्थ यह नहीं है कि कानूनी बाधाएँ महत्त्वहीन होती हैं। अत यह कहना अधिक बुद्धिपूर्ण होगा कि सुसहोध्य और दुस्सहोध्य सविधानों के बीच अंतर इस बात पर निर्भर नहीं करता कि

उनमें सशोधन के लिए विविध प्रक्रिया की आवश्यकता होती है या नहीं वरन् हम बात पर विचार्यहारे में, विभिन्न प्रकार की परिस्थितियों के परिणामस्वरूप, उनमें सरलता से और बढ़ता सशोधन होते है या नहीं।²

सुसशोध्य सविधान के कई लाभ हैं—(1) यह नई अथवा सकटकालीन परिस्थितियों का सामना सरलतापूर्वक कर सकता है क्योंकि इसमें आवश्यकतानुसार परिवर्तन आसानी से किये जा सकते हैं। (2) यह प्रगतिशील एवं विकासशील होता है। यह भी पुराना और समय के विरुद्ध नहीं होता। (3) इसका क्रमशः विकास होता है, इसकी व्यवस्था जीवित और उबर होती है। इस प्रकार इस पर इतिहास की छाप लगी होती है। (4) चूंकि इसमें अति सुगमता से परिवर्तन हो जाते हैं, देश में विप्लव व क्रांति का डर नहीं रहता। परंतु इसके गुण ही सभी दोषों का रूप धारण कर सकते हैं। चूंकि यह बहुत ही आसानी से बदला जा सकता है, इसमें भावादा के अंतर्गत क्षणिक और अस्थिर होता है, क्योंकि यह सदैव ही परिवर्तन की अवस्था में रहता है। अनिश्चित और अस्पष्ट होता है, क्योंकि यह सदैव ही ऐसा सविधान कुछ दुस्सशोध्य सविधान में ये गुण होते हैं—(1) यह अपेक्षाकृत अधिक स्थायी होता है। इसमें आसानी से परिवर्तन नहीं किये जा सकते और यह दलीय सुनिश्चितता व स्पष्टता के गुण होने सिद्ध नहीं बनता। (2) चूंकि यह लिखित होता है इसमें सुनिश्चितता व स्पष्टता के गुण होने हैं। परंतु इसकी अपरिवर्तनशीलता व स्थायित्व की कमी बड़ी हानिकारक सिद्ध हो सकती है, विशेषकर राष्ट्रीय आपातकाल में जबकि नई परिस्थितियों का सामना करने के हेतु इसमें सशोधन नहीं किया जा सकता। दूसरे चूंकि ऐसे सविधान का निर्माण किसी बीते हुए काल में, उस समय के आदर्शों और सिद्धांतों के अनुरूप होता है, उनमें बदलते हुए आदर्शों और सिद्धांतों का समावेश सुगमता से नहीं हो पाता, अतः यह अप्रगतिशील होता है और ऐसे सविधानों के अंतर्गत विद्रोह या क्रांति का भय बना रहता।

सविधानों के नये वर्गीकरण—लिखित/अलिखित के वर्गीकरण की आलोचनात्मक परीक्षा में ब्राउन् ने इस बात पर बल दिया है कि अधिक महत्वपूर्ण अंतर सामान्य कानून और सविधि (common law and statute law) की विशेषताओं के बीच किया जाना चाहिए। उसने यह भी प्रस्तावित किया कि वे सविधान जो आधारभूत कानूनों से बनते हैं (fundamental law superior to ordinary law) और जिनमें साधारण विधायी सत्ता द्वारा परिवर्तन नहीं किया जा सकता दुस्सशोध्य कहलाने चाहिए। ऐसे सविधान जिनका निर्माण साधारण कानून बनाने वाली सत्ता करती है, सुसशोध्य कहलाने चाहिए। व्हीयर ने भी लिखित/अलिखित वर्गीकरण की उपयोगिता को नहीं माना है और उसने सुझाव दिया है कि सुसशोध्य/दुस्सशोध्य वर्गीकरण का प्रयोग भी परिवर्तन के लिए प्रक्रियाओं के बजाय यथायथ परिवर्तन का बोध कराने के लिए किया जाना चाहिए। उसने दुस्सशोध्य के उप-वर्गों के रूप में सर्वोपरि/अधीन (supreme/subordinate) को प्रस्तुत किया है और सघातक/एकात्मक (अथ सघातक व सघटक के साथ), पृथक को गढ़ शक्तियाँ/एक में मिली हुई शक्तियाँ (separated powers/fused powers) और गण

² it may be wiser perhaps to use the terms flexible and rigid to distinguish constitutions not according to whether or not they require for their amendment a special procedure which is not required for ordinary laws but according to whether they are in practice through the force of a variety of circumstances easily and often altered or not

—Wheare K C op cit p 17

* Flexible constitutions can be stretched or bent so as to meet emergencies without breaking their framework and when emergency has passed they slip back into their old form like a tree whose outer branches have been pulled aside to let a vehicle pass —J Bryce

तन्वीय/राजतन्वीय वर्गीकरण भी प्रस्तावित किये हैं। परन्तु लोवेन्स्टीन ने ब्राइस व्हीयर पहुँच को सव्या अपर्याप्त बताया है और उसने नये सारपूर्ण वर्गीकरण प्रस्तावित किये हैं—मूल/लिया हुआ (original/derivative), विचारधारा की दृष्टि से कायक्रम वाले/तटस्थ (ideologically programmatic/neutral) और आदर्शात्मक/नाममान के (normative/nominal)। एकजिन (Akzin) ने लोवेन्स्टीन वाले वर्गों का प्रयोग करते हुए आदर्शता और स्थिरता (normativity and stability) तथा नाममानता और खण्डनता (nominality and fragility) के बीच सविधानों के जीवन में सम्बन्ध स्थापित किया है। कोवेक्स (Kovacs) ने परम्परागत वर्गीकरणों की इस आधार पर आलोचना की है कि वे समाजवादी सविधानों पर लागू नहीं होते। उसके मतानुसार समाजवादी सविधान मुख्यतः दो प्रकार के हैं—सोवियत समाजवादी सविधान और लोकप्रिय प्रजातन्त्रात्मक सविधान¹

5 सविधान का सशोधन और विकास

सविधान में परिवर्तन का मुख्य साधन उसमें सशोधन है। अथ परिवर्तन प्रथाओं तथा अभिसमयों के पड़ जाने से भी होते हैं। सविधान में परिवर्तन और विकास की विभिन्न विधियाँ को संयुक्त राज्य अमरीका के उदाहरण से बहुत अच्छी तरह समझा जा सकता है। संयुक्त राज्य अमरीका का सविधान जीवित और परिवर्तनशील व्यवस्था है, इसीलिए तो अमरीकी राष्ट्र गृह-युद्ध और अथ सफ़्टो का सफलतापूर्वक सामना कर सका। इस सविधान को कुछ आलोचका न 'नष्ट हुई आशाओं, विगत आदर्शों, प्राचीन भयों तथा प्राचीन काल के आर्थिक और सामाजिक तथ्यों का समूह बताया है परन्तु हम इस आलोचना को सत्य नहीं मानते। वास्तव में, अमरीकी सविधान का अध्ययन एक स्थित यन्त्र रूप में नहीं बरन् एक जीवित व्यवस्था के रूप में करना चाहिए। संयुक्त राज्य अमरीका के सविधान के बारे में राष्ट्रपति वुड्रो विलसन ने लिखा है—'अमरीकी सविधान ब्रिटिश सविधान की भाँति ही एक जीवित और उबर व्यवस्था है। संयुक्त राज्य अमरीका के सविधान में भी विभिन्न विधियों द्वारा आवश्यक परिवर्तन हुए हैं। इसके लिखित रूप तथा दुःपरिवर्तनीय लक्षण ने इसके विकास में कोई विशेष बाधा नहीं डाली है। संयुक्त राज्य अमरीका के सविधान का विकास अथवा विस्तार सशोधना, 'यायिक निर्णयों व प्रथाओं आदि से हुआ है। यह सविधान स्थिर नहीं, गतिशील है।' एक अथ लेखक के अनुसार संयुक्त राज्य अमरीका का सविधान 'घोड़ा-बग्घी' आलेख नहीं है जो आधुनिक विश्व में पूणतया अनुपयुक्त हो। यह एक विस्तृत और सशोधित आलेख है, जो आज की औद्योगिक व शहरी समाज की समस्याओं का सफलतापूर्वक सामना कर सका है। यह अतीत की जीवनदायिनी बसीयत है आज का जीवित व गतिशील आलेख है।' सविधान में विभिन्न विधियों द्वारा आवश्यक परिवर्तन हुए हैं, जैसा कि निम्नलिखित विवेचन से स्पष्ट होगा—

प्रथम, सविधियों द्वारा विस्तार (by Legislation Elaboration)—कांग्रेस ने सविधान को दो प्रकार से विस्तृत बनाया है—(1) सविधान की कुछ धाराओं में वर्णित आदेशों को कार्यान्वित करके, और (2) सविधान द्वारा स्पष्ट तथा निहित रूप में प्रदान की गयी शक्तियाँ के अनुसार आवश्यक कानून बनाकर। प्रथम धेणी में हम इन बातों को सम्मिलित कर सकने हैं—सर्वोच्च

¹ Wolf Philips *Loc. cit* pp 27-28

² Our Federal Constitution is not a horse and buggy document outmoded in a modernized world. It is an expanded greatly modified document able to meet the problems arising in our industrialized society of today. It is a vital heritage of the past and a living dynamic document of today. —Bruntz George G. *Understanding Our Government* p 237

न्यायालय के अतिरिक्त अथ सघीय न्यायालयों की रचना, जिसका उत्तरदायित्व सविधान ने कांग्रेस पर छाड़ दिया था, प्रशासनिक विभागों की स्थापना, राष्ट्रपति की अयोग्यता की दशा में उसके उत्तराधिकारी की व्यवस्था आदि। दूसरी श्रेणी में ये बातें सम्मिलित की जा सकती हैं— इतिहास के आरम्भ में ही कांग्रेस ने निम्न किया कि 'आवश्यक और उचित' अनुच्छेद के अन्तर्गत उसे राज्य के वित्तीय कार्यों की पूर्ति के लिए राष्ट्रीय बैंक को चाटर बनाने का अधिकार है। उसके बाद कांग्रेस ने वाणिज्य, कर लगाने तथा कल्याण-सम्बन्धी शक्तियाँ का खूब प्रयोग किया है। कांग्रेस के कानूनों द्वारा कारखानों में उत्पादन, कृषि, शिक्षा आदि सभी प्रभावित हुए हैं। कांग्रेस ने एकाधिकार को सीमित करने, स्वामी और श्रमिकों के सम्बन्धों को विनियमित करने, कृषि मूल्यों को स्थिर रखने, विद्युत शक्ति के कारखाने स्थापित करने और सामाजिक सुरक्षा की व्यवस्था के सम्बन्ध में अनेक कानून बनाये हैं। इस प्रकार कांग्रेस ने अपनी रचना और कार्यों की दृष्टि से अमरीका के मूल सविधान में बहुत कुछ जोड़ा है।¹ कहीं कहीं तो सविधान के वाक्यांशों को नया अर्थ दिया गया है और इसका परिणाम प्रायः वंसा ही महत्वपूर्ण रहा है जसा कि औपचारिक सशोधनों का होता है। सविधान की धारा 2 के खण्ड 2 में केवल यह कहा गया है कि सघीय अधिकारियों की नियुक्ति की शक्ति राष्ट्रपति, न्यायालयों अथवा विभागीय अध्यक्षों में निहित होगी। इस पर भी बहुत बड़ा प्रभाव ही कांग्रेस ने नागरिक सेवाओं के बारे में कानून बनाया, जिसमें अनेक बातों के अतिरिक्त 'सिविल सर्विस कमिशन' की रचना की व्यवस्था है।

द्वितीय, 'न्यायिक निवचन द्वारा (by Judicial Interpretation)—प्रत्यक्ष सविधान का इस प्रकार से विकास होता है किन्तु यह बात समुक्त राज्य अमरीका के सविधान के विषय में विशेष रूप से सच है, क्योंकि इसका लिखित स्वरूप अति संक्षिप्त है और इसमें ऐसी भाषा का प्रयोग हुआ है जिसका विभिन्न प्रकार से निवचन हो सकता है। अब तक सविधान के प्रायः सभी अनुच्छेदों पर न्यायालयों में विचार किया जा चुका है, अतएव सविधान को अच्छी प्रकार से 'न्यायिक' निम्नियों के प्रकाश में ही समझा जा सकता है। एक भूतपूर्व मुख्य न्यायाधीश न सुन्दर शर्मा ने कहा था—'हम सविधान के अन्तर्गत हैं, परन्तु सविधान वह है जैसा कि न्यायाधीश इस वक्तों में है।' इसका अर्थ कुछ उदाहरणों से स्पष्ट हो जायगा। न्यायालयों ने मत प्रकट किया है कि सविधान की प्रस्तावना कोई शक्तियाँ प्रदान नहीं करती, यह तो केवल उसके उद्देश्य की घोषणा है, भाव पर कर प्रत्यक्ष कर होता है, परन्तु नहीं, प्रथम 10 संशोधन केवल राष्ट्रीय शासन में लागू होते हैं, सविधान न्यायालयों को कांग्रेस के द्वारा बने कानूनों को (सविधान का अतिक्रमण करने पर) अवैध घोषित करने की शक्ति प्रदान करता है, कांग्रेस प्रदत्त शक्तियों को कार्यान्वित करने के लिए बैंक व कार्पोरेशनों की रचना कर सकती है।

वास्तव में, सघीय सरकार कारखानों में उत्पादन, खानों खाना, विद्युत शक्ति का उत्पादन करना, कृषि उत्पादन, परिवहन, शिक्षा, सामाजिक कल्याण आदि अनेक काम नहीं कर पाती, क्योंकि उसे इन कार्यों के करने की प्रत्यक्ष या स्पष्ट शक्ति प्राप्त नहीं है। इन कार्यों के बारे में कांग्रेस न्यायालयों द्वारा प्रतिपादित अथवा भावना प्राप्त निहित शक्तियों के सिद्धांत (Theory of Implied Powers) के अन्तर्गत ही अनेक कानून बना सकी है। जस्टिस माशेल ने 1819 में एक मुकदमे (McCulloch vs Maryland) में ऐतिहासिक निम्न देते हुए कहा था—'सरकार की शक्तियाँ सीमित हैं और सरकार उन सीमाओं से बाहर नहीं जा सकती। परन्तु हमारे विचार

¹ The Constitution is also what Congress says it is. Simple general phrases may be elaborated by statutes in such a way as to give them unexpected meaning. Where this occurs the effect is often as significant as if amendments were formally enacted.—Ferguson and McHenry *The American System of Government* pp 74-75

म राष्ट्रीय (संघीय) सरकार को प्रदत्त शक्तियों की पूर्ति के लिए उन साधनों के प्रयोग का अधिकार है जो आवश्यक और उचित समझे जाएँ। यदि उद्देश्य उचित और वैध है सविधान द्वारा प्रदत्त शक्तियों के क्षेत्र में आता है तो वे सभी साधन जो इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए उचित समझे जाएँ और जिनके प्रयोग पर सविधान में मनाही न हो, सांविधानिक हैं।

इस प्रकार निहित शक्ति वह शक्ति है जिसे सविधान में प्रगणित किसी दूसरी शक्ति से निवाला गया हो। तब स निहित शक्तियाँ के सिद्धांत का प्रयोग कई बार हुआ है और ऐसा करने में 'यायालयों ने सविधान की धाराओं का उदार तथा विस्तृत अर्थ लिया है, जिनके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों में महत्वपूर्ण विस्तार हुआ है। इस सम्बन्ध में मनरो ने लिखा है कि संयुक्त राज्य अमरीका के सर्वोच्च 'यायालय ने सविधान की दम्बावली में कोई परिवर्तन करने के अधिकार का दावा नहीं किया है, यह उसमें कोई नयी बात नहीं रखता, परन्तु उसकी धाराओं में नये अर्थ निवासता है। इसी आधार पर जस्टिस हॉम्स ने एक बार कहा था कि 'यायाधीश कानून बनाते हैं और उन्हें कानून बनाने पड़ते हैं (Judges do and must legislate)।

ये इस सिद्धांत के कुछ महत्वपूर्ण उदाहरण हैं (1) सविधान से कांग्रेस को वदेशिक तथा अंतरराष्ट्रीय वाणिज्य को विनियमित करने की शक्ति मिली है। वाणिज्य (commerce) क्या है ? इस प्रश्न के उत्तर में समय के परिवर्तनों के अनुसार 'यायालयों ने इस शब्द की लगभग 100 व्याख्याएँ की हैं। इनके परिणामस्वरूप ही कांग्रेस ने रेल, मोटर, तार व टेलीफोन कम्पनियों हवाई यातायात, जहाजरानी, रेडियो संचार स्टेशन स्टाक एक्मचेंजों आदि विषयों के बारे में सनाओं के एकत्रित करने और उन्हें आवश्यक सामग्री देने का प्राविधान है। (2) सविधान में कांग्रेस को सामग्री देने के अधिकार में उह अवधि नहीं माना। (3) सविधान की एक धारा के अनुसार कांग्रेस ने युद्ध शास व शांतकाल में विशाल सैनिक सगठन सम्बन्धी कानून बनाये हैं और सनाओं को सामग्री देने के अधिकार में उह रसद व अस्त्र सस्त्र देने की बहुत व्यवस्था की है तथा इस उद्देश्य से कि सना को आवश्यक सामग्री प्राप्त हो सक और नागरिक जनता उसके लिए आवश्यक त्याग करे, इस सम्बन्ध में भी कांग्रेस ने कानून बनाये हैं। (3) सविधान की एक धारा के अनुसार कांग्रेस को जन कल्याण हेतु कानून की शक्ति मिली है, जिसके अंतर्गत राष्ट्रीय सरकार ने बुढ़ापे में प शान व बेकारी की अवस्था में आर्थिक सहायता देने की कानून द्वारा व्यवस्था की है।

तृतीय, कार्यपालिका के निवचन द्वारा (by Executive Interpretation) — कांग्रेस और यायालयों द्वारा निवचन के साथ साथ कार्यपालिका ने भी सविधान का निवचन किया है। कई अवसरों पर राष्ट्रपतियों ने सविधान का निवचन किया है और उनके मत माने गये हैं। लेकिन ने इस बात पर जोर दिया कि दक्षिणी राज्य सच से बाहर कभी न जाएँ। विल्सन व फ्रैंक्लिन रूजवेल्ट ने जोर के साथ यह मत प्रकट किया कि कांग्रेस कार्याग कमचारियों को पद से हटाने जाने के अधिकार पर प्रतिबन्ध नहीं लगा सकता। कई राष्ट्रपतियों ने अमरीकियों के जीवन और सम्पत्ति की रक्षा के लिए कांग्रेस की स्वीकृति प्राप्त किये बिना ही संयुक्त राज्य अमरीका व किसी भी राज्य में सशस्त्र सना भेजने की 'यायचित ठहराया। फ्रैंक्लिन रूजवेल्ट ने इस मत के मनवाने में सफलता पायी कि सविधान का अर्थ इतना विस्तृत है कि उसके अंतर्गत अधिक संकट को दूर करने के लिए राज्य आर्थिक क्षेत्र में काफी दूर तक कानूनों द्वारा हस्तक्षेप कर सुधार कर सकता है।

प्रथम विश्व युद्ध में कांग्रेस ने राष्ट्रपति विल्सन को बहुत सी शक्तियाँ सौंपी, विशेष रूप से आर्थिक क्षेत्र में और राष्ट्रपति ने उन शक्तियों को प्रशासनिक अघ्यादेशों द्वारा विभिन्न प्रशासनिक निकायों को सौंपा। विल्सन ने कांग्रेस से विशिष्ट अधिकार प्राप्त किये बिना भी बहुत स प्रशासनिक अभिकरण काम में किये। इसी प्रकार दूसरे विश्व-युद्ध के दौरान इनमें स बहुत शक्तियों का प्रयोग फ्रैंक्लिन रूजवेल्ट ने किया, जिसने अपनी पहल द्वारा ही अनेक अ

स्थापित किये। उसने तो बहुत स निजी कारखाना पर भी सरकारी अधिकार जमाया और उनका संचालन सरकार द्वारा कराया। ऐसा तभी किया गया जब राष्ट्रपति ने यह महसूस किया कि हड़तालें, अकुशल प्रबंध और अन्य कारणों से उत्पादन को खतरा था। इसके फलस्वरूप राष्ट्रपति द्वारा संविधान के उद्देश्य में नया अर्थ देना गया है, जिससे उनकी शक्तियां में वृद्धि हुई है।

चतुर्थ, प्रथाओं द्वारा (by Customs)—अर्थ संविधानों की तरह संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान भी चलना, प्रथाओं अथवा अभिसमयों द्वारा नियंत्रित हुआ है। इस सम्बंध में मनरो ने लिखा है कि व्यक्ति के लिए जैसे आदत है, वैसे ही राज्य के लिए चलन है। राष्ट्र भी मनुष्यों की तरह बहुत से काम एक ही ढंग से करने लगते हैं। आदत में ही चलन पड़ जाता है। इस प्रकार अमरीका में लिखित संविधान के ऊपर पिरामिड के समान राजनीतिक चलनों का एक समूह बन गया है। इसने अमरीकियों को काफी मात्रा में एक 'अलिखित संविधान' दिया है। कुछ महत्वपूर्ण उदाहरण ये हैं—(1) संविधान में दलों का कोई उल्लेख नहीं है। वैसे भी संविधान निर्माताओं का यह आशा थी कि दलों का विकास न होगा। किंतु आजकल अमरीकी संविधान को दलों के महत्वपूर्ण भाग के बिना भी समझना सम्भव नहीं है। अब तो दलीय-व्यवस्था का नियमित करने के लिए पानून भी बन गये हैं। उनकी उत्पत्ति और विकास वास्तव में प्रथाओं द्वारा हुए हैं। (2) संविधान में कांग्रेस की समितियों का भी कोई उल्लेख नहीं है, परन्तु अब विधि निर्माण काय बड़ी सीमा तक उनके द्वारा नियंत्रित है। (3) संविधान में लिखा है कि प्रतिनिधि सदन अपने अध्यक्ष का चुनाव करेगा, परन्तु प्रथा यह पड़ गयी है कि बहुमत दल का काफ़ी (caucus) या सम्मेलन उसकी छॉट करता है और सदन उसका अनुसमर्थन कर देता है।

(4) संविधान का उद्देश्य स्पष्टतया यह प्रतीत होता है कि राष्ट्रपति का चुनाव (अप्रत्यक्ष रूप से) राज्यों की विधायिकाओं द्वारा चुने हुए निर्वाचकों द्वारा हो। किंतु दीर्घ ही यह प्रथा पड़ गई कि निर्वाचकों का चुनाव दलीय आधार पर होने लगा और अब वे राष्ट्रपति के चुनाव में दलीय आदेशों के अनुसार मत देते हैं। अतः व्यवहार में राष्ट्रपति का चुनाव एक प्रकार से प्रत्यक्ष रूप में ही होने लगा है। (5) यह प्रथा पड़ गयी थी कि कोई व्यक्ति दो बार से अधिक राष्ट्रपति पद पर न रहे। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने इस प्रथा को तोड़ दिया जिसके कारण बाद में इस उद्देश्य से संविधान में संशोधन किया गया। (6) प्रतिनिधि सदन के सदस्य उसी निर्वाचन क्षेत्र में रहते हैं, जिसकी सूची में उसका नाम होता है। (7) राष्ट्रपति द्वारा केबिनेट के सदस्यों की छॉट पर सीनेट साधारणतया अपनी स्वीकृति दे देती है। (8) राज्यों में सघीय अधिकारियों की नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट में उस राज्य के अपने दल के प्रतिनिधियों के परामर्श से करता है, इसे ही सीनेटोरियल कटसी (senatorial courtesy) कहते हैं। (9) राष्ट्रपति की केबिनेट का विकास भी प्रथा का ही फल है और यदि राष्ट्रपति केबिनेट का निर्माण करना न चाहे तो उसके विरुद्ध कोई कानूनी अथवा सांविधानिक प्रश्न नहीं उठ सकता। (10) कांग्रेस की समितियों में सभापति (बहुमत दल से) ज्येष्ठता के नियम (seniority rule) के अनुसार बनते हैं। ज्येष्ठता आयु की नहीं, बरन् समिति की सदस्यता (length of continuous service) की होती है।

अतः, संशोधनों द्वारा (by Amendments)—अब तक अमरीकी संविधान में बहुत से संशोधन हो चुके हैं। अतएव यह उचित होगा कि संशोधन विधि का विवरण दिया जाय। धारा 5 में इसी विधि का वर्णन है। इसके अनुसार संशोधन प्रक्रिया में दो पक्ष अंतर्गुह्य हैं—(1) प्रस्ताव और (2) सम्पुष्टिकरण। संशोधन का प्रस्ताव दो विधियों में से किसी एक के द्वारा रखा जा सकता है। कांग्रेस के दोनों सदनों में 2/3 के बहुमत द्वारा या दो तिहाई राज्यों की विधायिकाओं

की प्राथमता पर संशोधन पेश करने के लिए एक सम्मेलन बुलाकर। अभी तक दूसरी पद्धति का प्रयोग नहीं हुआ है, क्योंकि प्रस्ताव पेश करने की पहली पद्धति अपेक्षाकृत बहुत सरल है। संशोधनों के प्रस्ताव का सम्पुष्टिकरण राज्यों की कार्यवाही द्वारा होता है, प्रस्तावित संशोधन की पुष्टि कम से कम तीन चौथाई राज्यों द्वारा होनी आवश्यक है। यह सम्पुष्टि भी दो प्रकार से हो सकती है—(1) या तो प्रस्तावित संशोधन पर 3/4 राज्यों की विधायिकाएँ अपनी स्वीकृति अथवा सहमति दें, या (2) राज्यों में इस उद्देश्य से बुलाय गये सम्मेलन उस पर स्वीकृति प्रदान करें। सम्पुष्टिकरण के लिए कौन सी पद्धति अपनायी जाये, यह कांग्रेस स्पष्ट कर सकती है। यदि कांग्रेस ऐसा न करे तो राज्य स्वयं निर्णय करेंगे। अब तक केवल इक्कीसवें संशोधन का सम्पुष्टिकरण राज्य-सम्मेलनों द्वारा हुआ है। सम्पुष्टिकरण कितने समय के भीतर हो, इस प्रश्न का प्राविधान संविधान में नहीं है, पहले यह समझा जाता था कि इसकी कोई सीमा नहीं, किन्तु अठारहवें, बीसवें, इक्कीसवें और बाइसवें संशोधनों के सम्पुष्टिकरण काल की सीमा कांग्रेस ने ७ वर्ष रखी थी और उससे पूर्व ही उनकी पुष्टि हो गयी।¹

साधारण रूप में संशोधन प्रक्रिया इस प्रकार है—एक या अधिक सदस्य कांग्रेस के किसी भी सदन में संशोधन का प्रस्ताव रखते हैं, उस पर साधारण विधायी प्रक्रिया के अनुसार विचार होता है और यदि वह उस सदन में 2/3 के बहुमत से स्वीकृत हो जाता है तो उस पर दूसरे सदन में भी विचार होता है और वहाँ भी 2/3 के बहुमत से स्वीकृत हो जाना पर संशोधन प्रस्ताव प्रत्येक राज्य के मुख्य कार्यपाल (Chief Executive) के पास जाता है, वह उसे सम्पुष्टि के लिए राज्य की विधायिका के पास भेज देता है या सम्मेलन बुलाने की कार्यवाही की जाती है। 3/4 राज्यों द्वारा सम्पुष्टि हो जाना पर संशोधन लागू हो जाता है। इससे स्पष्ट है कि संशोधन के विषय में राष्ट्रपति का कोई भाग नहीं है। संविधान में यह बात भी स्पष्ट की गई है कि किसी राज्य को उसकी सहमति के बिना सीनेट में प्रतिनिधित्व की समता के अधिकार से वंचित न किया जा सकेगा।

संशोधन विधि की समालोचना—इस विधि पर आलोचनात्मक दृष्टि से विचार करने पर ये बातें सामने आती हैं—(1) कुछ लेखकों के अनुसार संशोधन विधि अति धीमी तथा कठिन है। इस बात की पुष्टि इस तथ्य से होती है कि इतने लम्बे काल में अब तक केवल 25 संशोधन हुए हैं और प्रथम 10 संशोधन सामूहिक रूप में एक के बराबर हैं, क्योंकि उनमें मागरिका के अधिकारों का वर्णन है। साथ ही किसी संशोधन की सम्पुष्टि केवल 13 राज्यों के विरोध से हो सकती है। परन्तु कुछ लेखकों ने इस विधि को अधिक सरल बताया है। संविधान में आवश्यकता अनुसार संशोधन हुए हैं और कोई विशेष कठिनाई सामने नहीं आई है। हम इस मत को उचित मानते हैं कि संशोधन विधि न तो अधिक कठोर है और न अधिक सरल ही है। (2) कुछ विचारकों के मतानुसार संशोधन विधि का आधार पूणतः प्रजातन्त्रात्मक नहीं है, क्योंकि इसमें (स्विटजरलैण्ड की तरह) जनता को प्रस्तावविधिकार तथा संशोधनों की सम्पुष्टि करने के अधिकार

¹ Methods of Proposal (Either may be used)

1 By two thirds vote of both houses of Congress (method used to propose all 22 amendments)

II By constitutional convention called by Congress when petitioned to do so by two thirds (32) of the states (method unused to date)

Methods of Ratification

(States may select either method unless Congress specifies which should be followed)

Legislatures in three fourths (36) of the states (method used to ratify first 20 amendments and the twenty second) or conventions in three fourths (36) of the states (method used to ratify one amendment—the twenty first)

Legislatures in three fourths (36) of the states, conventions in three fourths (36) of the states

प्राप्त नहीं है। हमारे विचार में इन अधिकारों का होना समुक्त राज्य अमरीका जस बड़े राज्य में अनापश्यक तथा व्यावहारिक बहिनाइया से युक्त होता। (3) संशोधन विधि में प्रयुक्त शब्दावली जैसे 'सदनो के 2/3 सदस्य' दोषपूर्ण हैं, क्योंकि इसमें 2/3 उपस्थित सदस्य तथा कुल संख्या में 2/3 सदस्य दोनों ही अर्थ निरालते हैं।

6 विभिन्न राज्यों में संशोधन विधि

ग्रेट ब्रिटेन—यहाँ पर संविधान में संशोधन की विधि अति सरल है। संशोधन प्रक्रिया और साधारण कानून बनाने की प्रक्रिया में कोई अंतर नहीं है। पार्लियामेंट किसी भी प्रकार का संविधानिक कानून अथवा कानूनी की भाँति साधारण बहुमत से बना सकती है। पार्लियामेंट द्वारा पारित विधेयक पर राज की अनुमति बिना किसी रखावट के मिल जाती है। इसी प्रकार पार्लियामेंट ने अनेक महत्वपूर्ण संविधियाँ निमित की हैं, जो यहाँ के संविधान का अंग बन गई हैं।

भारत—संविधान में संशोधन के लिए साधारण उपबंध यह है कि संशोधन सम्बन्ध विधेयक संसद के किसी भी सदन में पेश किया जा सकता है। यदि ऐसा विधेयक प्रत्येक सदन में कुल सदस्यों की संख्या के बहुमत तथा उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के 2/3 बहुमत से पास हो जाता है तो उसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिए भेजा जाता है, जिसके मिलने पर उसका अनुसार संविधान संशोधित हो जाता है। परन्तु यदि ऐसा विधेयक अप्रतिष्ठित विषयों में से किसी के सम्बन्ध में संशोधन करना चाहता है तो उसे राष्ट्रपति की अनुमति के लिए तभी भेजा जायेगा जबकि स्वशासित राज्यों की सूची में सम्मिलित कम से कम आधे राज्यों के विधानमण्डल उसका अनुसमर्थन कर दें—(1) राष्ट्रपति के निर्वाचन से सम्बन्धित अनुच्छेद 54 व 55। (2) सभ की कार्यपालिका शक्तियाँ सम्बन्धी अनुच्छेद 73। (3) स्वशासित राज्यों की कार्यपालिका शक्तियाँ सम्बन्धी अनुच्छेद 162। (4) सचीय क्षेत्रों में उच्च न्यायालयों से सम्बन्धित अनुच्छेद 24। (5) सचीय न्यायपालिका से सम्बन्धित भाग 5 का अध्याय 4। (6) संविधान के भाग 6 का अध्याय 5 जो भाग राज्यों में उच्च न्यायालय से सम्बन्धित है। (7) संविधान भाग 11 का प्रथम अध्याय जिसमें सभ और राज्यों के विधायी सम्बन्धों का वर्णन है। (8) विधायी सूचियाँ। (9) अनुच्छेद 368 जिसमें संशोधन प्रक्रिया का वर्णन है।

उपयुक्त से यह स्पष्ट है कि जिन बातों का सम्बन्ध सभ और राज्यों की शक्तियों व अधिकारों के वितरण से है उनके विषय में कोई भी संशोधन संसद अकेले (unilaterally) नहीं कर सकती। उनसे सम्बन्धित संशोधन प्रस्तावों पर कम से कम आधे स्वशासी राज्यों के विधान मण्डलों का अनुसमर्थन मिलना आवश्यक है। अतः हमारे संविधान की संशोधन विधि सघात्मक संविधानी जैसी है। यदि ऐसा न होता तो सभ सरकार राज्यों की शक्तियों में जब चाहती मनचाही परिवर्तन कर सकती थी। परन्तु यह ध्यान देने की बात है कि राज्य शासन के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण संशोधन केवल संसद द्वारा पास होने पर ही किये जा सकते हैं अर्थात् राज्यों को अपने संविधान में संशोधन के अधिकार नहीं हैं। राज्य की सीमाओं में किये गये परिवर्तन व अनुसूचित क्षेत्रों के प्रशासन से सम्बन्धित उपबंधों में परिवर्तन संसद साधारण बहुमत से ही कर सकती है। इसके अतिरिक्त आपात्काल में बिना संशोधन किये ही संविधान का स्वरूप एकात्मक हो सकता है। इन सभी बातों से यह निष्कर्ष निकलता है कि भारत का संविधान सघात्मक होने के साथ ऐसा है कि इसमें सुगमतापूर्वक संशोधन किये जा सकते हैं। अतः इसमें दोनों तत्त्वों—कठोरता व लचीलेपन का अनुपम सम्मिश्रण मिलता है। इस प्रकार यह संविधान समुक्त राज्य अमरीका के संविधान की भाँति अधिक कठोर नहीं है और न ही ब्रिटेन के संविधान की भाँति पूर्णतया लचकदार है, वस्तुतः यह इस दृष्टि से दोनों के बीच में आता है।

स्विट्जरलैण्ड—सविधान में सशोधन की विधि साधारण कानून बनाने की प्रक्रिया से बठिन है, किन्तु सयुक्त राज्य अमरीका की तुलना में यह काफी सरल है। स्विट्जरलैण्ड के सविधान में दो प्रकार के सशोधन हो सकते हैं—पूण और आंशिक, अर्थात् किन्हीं 1-2-4 धाराओं में परिवर्तन। पूण परिवर्तन के लिए सशोधन प्रस्ताव का आरम्भ सघीय कौंसिल या सघीय एसेम्बली कर सकती है। दोनों ही दशाओं में सशोधन के सम्बन्ध में एसेम्बली में वीसी ही प्रक्रिया का पालन होता है जैसा कि साधारण कानून के लिए विहित है। परन्तु जब सशोधन प्रस्ताव सघीय एसेम्बली द्वारा पास कर दिया जाता है तो सशोधित सविधान पर अनिवार्य रूप से जन निर्णय प्राप्त किया जाता है। यह तभी लागू होता है जबकि जन निर्णय में भाग लेने वाले मत-दाताओं की बहुसंख्या और कैंटन की बहुसंख्या उसके पक्ष में मत दे। जन निर्णय में कैंटन के बहुसंख्यक मतदाताओं के मत का कैंटन का मत समझा जाता है और अर्द्ध कैंटन का मत आधा मत माना जाता है। पूण सशोधन के लिए 50,000 मतदाता भी प्रस्ताव अधिकार के अनुसार प्रस्ताव रख सकते हैं। मतदाताओं द्वारा प्रस्ताव अर्थात् याचिका को सघीय एसेम्बली साधारण मतदाताओं के निर्णय के लिए पेश करती है। यदि मतदाताओं का बहुमत उसे स्वीकार कर ले तो सघीय एसेम्बली के दोनों सदनों का विघटन और उनका नया चुनाव होता है। नई सघीय एसेम्बली नये सविधान का निर्माण करती है और तब उस पर जन निर्णय कराया जाता है। सशोधित सविधान मतदाताओं और कैंटनों के बहुमत से स्वीकृत हो जाने पर ही लागू होता है।

जहां तक आंशिक सशोधन का सम्बन्ध है, उसके लिए भी सघीय एसेम्बली, कौंसिल और 50,000 मतदाताओं को पहल करने का अधिकार है। पहली दोनों दशाओं में उसे साधारण कानून की तरह पास किया जाता है और बाद में उस पर जन निर्णय कराया जाता है। मतदाताओं द्वारा प्रस्ताव को साधारण भाषा में अथवा पूण विधेयक के रूप में पेश किया जा सकता है। पहली दशा में प्रस्ताव पर सघीय एसेम्बली विचार करने के बाद उसे स्वीकार या अस्वीकार कर सकती है। यदि वह उसे स्वीकार कर लेती है तो वह उसके अनुसार विधेयक तैयार करती है और उस पर जन निर्णय कराती है। यदि एसेम्बली उसे अस्वीकार करे तो भी सघीय कौंसिल इस प्रश्न पर जन निर्णय कराती है कि उस प्रकार का सशोधन किया जाये अथवा नहीं। यदि मतदान में भाग लेने वाले मतदाताओं का बहुमत इस पक्ष में हो कि चाहा सशोधन किया जाये तो सघीय एसेम्बली उसके अनुसार विधेयक तैयार करती है और उस पर जन निर्णय कराती है। यदि जनता आंशिक सशोधन के प्रस्ताव को पूण विधेयक के रूप में पेश करती है तो सघीय एसेम्बली उस पर सीधे जन निर्णय कराती है।

कनाडा—विश्व के स्वतंत्र राष्ट्रों में कनाडा इस बात में अनोखा राज्य है कि उसे अपने सविधान के सशोधन की पूण शक्ति प्राप्त नहीं है। उसके सविधान का आधार ब्रिटिश नाथ अमरीका कानून, 1867 और उसके सशोधन हैं जो ब्रिटिश पार्लियामेंट द्वारा निर्मित हैं। 1949 से पूर्व उस कानून में कोई भी सशोधन कानूनी औपचारिकता की दृष्टि से केवल ब्रिटिश पार्लियामेंट ही कर सकती थी, परन्तु बहुत समय से यह प्रथा पड़ गयी थी कि ब्रिटिश पार्लियामेंट उसमें केवल कनाडा की प्रार्थना पर ही सशोधन करती रही और इस प्रकार की प्रार्थना कनाडा की पार्लियामेंट ही करती रही। यहाँ यह ध्यान रखना चाहिए कि कनाडा की पार्लियामेंट कोई ऐसा सशोधन कराना न चाहेगी जिसका प्रभाव प्रांतों की शक्तियों पर पड़े अथवा जो उस कानून द्वारा अल्पसंख्यकों को प्रदान की गयी सांविधानिक गारंटी को सीमित या कम करे। ऐसे सशोधन को तो कुछ प्रांतों की सहमति प्राप्त करके ही कराया जा सकता है।

सविधान के सशोधन के विषय में एक मायम मत यह है कि उसमें नई प्रकार के अनुच्छेद हैं और प्रत्येक समूह के लिए सशोधन की विधि पृथक् होनी चाहिए। यहाँ पर हम सविधान के

तीन समूहों के विषय में कुछ कहें। प्रथम, कुछ अनुच्छेदों का सम्बन्ध केवल संघीय सरकार की रचना व संगठन से है अतएव उनमें संशोधन केवल कनाडा की पार्लियामेंट के प्रस्ताव पर होना उचित है और उनके लिए प्रांतों की सहमति की कोई आवश्यकता नहीं होनी चाहिए। दूसरे, कुछ ऐसे आधारभूत अनुच्छेद हैं, जिनका सम्बन्ध भूल जाति, भाषा और धर्म आदि के अधिकारों से है अतएव उनमें प्रांतों की सहमति के बिना संशोधन नहीं किया जाना चाहिए। तीसरे, उन अनुच्छेदों की संख्या बहुत बड़ी है, जिनका सम्बन्ध संघ व सभी प्रांतों से है, परंतु जो ऐसे आधारभूत नहीं हैं कि उनमें संशोधन के लिए सभी प्रांतों की सहमति प्राप्त की जाय।

अब प्रश्न उठता है कि कनाडा के संविधान में इस समय संशोधन करने की शक्ति किसे प्राप्त है? यदि हम ब्रिटिश नाव अमरीका कानून को ध्यानपूर्वक देखें तो हमें पता चलेगा कि उसमें अनेक प्राविधान ऐसे हैं जिनमें परिवर्तन प्रांतीय विधानमण्डल अथवा कनाडा की पार्लियामेंट कर सकते हैं। संवसन 40, 41, 47, 130 और 131 का आरम्भ इन शब्दों से होता है 'यदि कनाडा की पार्लियामेंट अथ व्यवस्था न करे', अतः इन धाराओं में संशोधन पार्लियामेंट ही कर सकती है। इसी प्रकार से संवसन 78, 83, 134 और 135 हैं, जो कहते हैं कि जब तक 'उपयुक्त विधानमण्डल व्यवस्था न करे' अतः उनमें प्रांतीय विधानमण्डलों के कानूनों से ही संशोधन हो सकता है। संवसन 92 के नियम (1) के अंतर्गत प्रांतीय विधानमण्डल को लेफ्टिनेंट गवर्नर को छोड़कर अन्य बातों में प्रांतीय संविधान में संशोधन करने की शक्ति प्राप्त है। इस प्राविधान के अंतर्गत प्रांतीय विधानमण्डल ने विभिन्न संवसनों में संशोधन किये हैं और वे आगे भी कर सकते हैं। संवसन 91 व 92 के अंतर्गत दिये गये शीपका के विषय में पार्लियामेंट व प्रांतीय विधानमण्डल संशोधन कर सकते हैं।

ब्रिटिश नाव अमरीका कानून के संवसन 129 के अनुसार पहले से चले आ रहे कानून (existing laws) में कनाडा की पार्लियामेंट परिवर्तन कर सकती है और वह उन्हें हटा भी सकती है। ऐसे चले आ रहे जिन कानूनों का सम्बन्ध प्रांतों से है, उन्हें प्रांतीय विधानमण्डल हटा सकते हैं और उनमें परिवर्तन भी कर सकते हैं। अब तक ब्रिटिश नाव अमरीका कानून में कई संशोधन हो चुके हैं। अतः उसका पूरा शीपका अब 'ब्रिटिश नाव अमरीका कानून 1867-1960' होना चाहिए। 1949 में हुए ब्रिटिश नाव अमरीका कानून के संशोधन से संवसन 91 में एक नया शीपका जुड़ गया, जिसके अनुसार अब कनाडा की पार्लियामेंट को दोनों समूहों के साधारण बहुमत से, उसमें वर्णित अपवादों को छोड़कर 'कनाडा के संविधान' में संशोधन करने की शक्ति प्राप्त है। अपवाद मध्य बातें स्पष्ट रूप से सम्मिलित हैं—प्रांतीय विधानमण्डलों की शक्तियाँ, स्कूलों के बारे में अल्पसंख्यकों के अधिकार, अंग्रेजी व फ्रांसीसी भाषाओं के प्रयोग के सम्बन्ध में दी गई गारण्टी यह कि कनाडा की पार्लियामेंट का प्रति वष एक सत्र होगा, और यह प्राविधान कि कॉमन सभा की अवधि पाँच वर्ष से अधिक न होगी। इन विषयों के बारे में अभी तक ब्रिटिश पार्लियामेंट कनाडा के लिए कितनी भी सांविधानिक कानून बना सकती है। सिद्धांत रूप में यह शक्ति असंमित है, किंतु व्यवहार में इसका प्रयोग केवल ऐसे संशोधन करने के लिए ही हो सकेगा जो कि कनाडा की पार्लियामेंट नहीं कर सकती। अतः इस समय कनाडा के लिए सांविधानिक कानून ब्रिटिश पार्लियामेंट, कनाडा की पार्लियामेंट और प्रांतीय विधानमण्डलों द्वारा बनाये जा सकते हैं।

सोवियत संघ—सोवियत संघ का संविधान इस दृष्टि से अतः संपारण संविधानों में बहुत भिन्न है। वहाँ पर संविधान की संशोधन विधि अत्यधिक सरल है। संविधान के अनुच्छेद 146 में कहा गया है—संविधान में कोई भी संशोधन सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत कर सकती है, उसके लिए केवल यह आवश्यक है कि संशोधन प्रस्ताव के पक्ष में दोना सदस्य 2/3 के बहुमत

से समयन प्राप्त होना चाहिए।¹ यह विधि देखन म अनमनीय (rigid) है, परन्तु इसमें अनमनीयता नाम की ही है क्योंकि सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों में प्रायः सभी सदस्य साम्यवादी होते हैं और वे दल के आदेश के अनुसार ही कार्य करते हैं। अतएव साम्यवादी दल किसी सशोधन प्रस्ताव को बिना कठिनाई के पास करा सकता है। इस सम्बन्ध में एक बात विशेष रूप से उल्लेखनीय है। वह यह है कि सोवियत संघ का सविधान सघात्मक है और उसके अनुसार संघ व सघीय गणराज्यों के बीच शक्तियों का वितरण हुआ है। भारत में शक्तियों के वितरण से सम्बन्धित संशोधन प्रस्ताव का संसद में पास होने के बाद कम से कम आधे राज्यों की विधायिकाओं द्वारा भी स्वीकृत होना आवश्यक है। संयुक्त राज्य अमरीका में सभी संशोधन प्रस्तावों का सम्पुष्टिकरण कम से कम 3/4 राज्यों की विधायिकाओं अथवा उनके द्वारा बुलाये गये राज्य सम्मेलनों द्वारा होता है। परन्तु सोवियत संघ में ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है। संशोधन प्रक्रिया में गणराज्यों का कोई भाग नहीं है। इसका अर्थ यह हुआ कि सघीय सरकार अकेले ही शक्तियों के वितरण में जैसा चाहे संशोधन या परिवर्तन कर सकती है। इसी कारण यह कहा जाता है कि सोवियत संघ में सघात्मक मित्रांत को सच्चे अर्थ में लागू नहीं किया गया है।

इसमें अतिरिक्त सोवियत संघ के सविधान में प्रेसीडियम भी आपत्ति द्वारा छोटे माट संशोधन कर सकती है। उदाहरण के लिए, 1946 के बाद प्रेसीडियम ने अपनी एक आज्ञाप्ति द्वारा सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों की आयु की निम्नतम सीमा अठारह वर्ष के स्थान पर तेईस वर्ष की कर दी। इसी आधार पर अगली बार चुनाव हुए और बाद में सर्वोच्च सोवियत ने इसी उद्देश्य से एक संशोधन पास कर दिया। 1944 में सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम ने दो आज्ञाप्तियां जारी कीं, जिसके परिणामस्वरूप विदेश सम्बंध, जो उस समय तक अनयत संघ सरकार के अधिकार क्षेत्र में थे, गणराज्यों को हस्तांतरित किये गये। परन्तु आज्ञाप्ति के अनुसार गणराज्यों को शक्ति प्रदान की गई कि वे विदेशी राज्यों से सम्बंध स्थापित कर सकते हैं और अन्तर्राष्ट्रीय समझौते भी। दूसरी आज्ञाप्ति द्वारा उन्हें पृथक् सैनिक संगठन संगठित करने की शक्ति दी गयी। तदनुसार उनकी शक्तियों में भी आवश्यक परिवर्तन किये गये।

जापान—मेजी सविधान सम्राट द्वारा प्रदत्त था। सविधान में संशोधन तभी किया जा सकता था जबकि इस उद्देश्य से संशोधन-प्रस्ताव डायट के सामने सम्राट के आदेश द्वारा पेश किया जाता था और उसे प्रत्येक सदन में उपस्थित सदस्यों के 2/3 सदस्यों के बहुमत से पास किया जाता था (इस कार्य के लिए सदन का बैठक में कुल सदस्यों के 2/3 को उपस्थित होना आवश्यक था)। यथाथ में 1946 तक कोई संशोधन करने का सम्भार प्रयत्न नहीं किया गया। परन्तु अब सविधान के निर्माण और उसमें संशोधन करने की शक्ति जनता व उसके प्रतिनिधियों में निहित है। सविधान सर्वोपरि कानून है परन्तु जापान में विधायिका की सर्वोपरिता (legislative supremacy) का सिद्धान्त अपनाया गया है। धारा 96 में दिया गया संशोधन सम्बन्धी प्राविधान इस प्रकार है—सविधान में संशोधन के प्रस्ताव का आरम्भ अथवा पहल डायट द्वारा किया जायेगा, जिसके पक्ष में प्रत्येक सदन के कुछ सदस्यों के 2/3 अथवा उससे अधिक सदस्यों का मत होना आवश्यक है। उसके बाद संशोधन के प्रस्ताव पर जन निर्णय कराया जायेगा। जन निर्णय में भाग लेने वाले मतदाताओं की बहुसंख्या का मत संशोधन के पक्ष में होना पर संशोधन स्वीकृत होगा। उसके तुरंत बाद सम्राट ऐसे संशोधन को जनता के नाम में सविधान के आवश्यक अंग के रूप में घोषित करेगा।

¹ in the U.S.S.R. it is the government which overshadows the Constitution and monopolises the respect and obedience of the citizens —Wheare K. C. op cit p 114

संघवाद—सिद्धान्त और व्यवहार

1 एकात्मक व सघात्मक शासन

सघटन व सघ (Confederation and Federation)—आजकल पहले प्रकार के राज्य प्रायः नहीं रहे हैं। अब तो प्रवृत्ति सघ राज्यों की स्थापना की ओर है। इन दोनों प्रकार के शासना में महत्वपूर्ण अंतर है। सघटन के अंतर्गत सदस्य राज्यों को पूर्ण प्रभुता प्राप्त रहती है, उसमें केन्द्रीय सरकार (सघटन) तो होती है किन्तु केन्द्रीय प्रभुता प्राप्त नहीं होती, केन्द्रीय सरकार तो केवल विभिन्न राज्यों द्वारा उसे प्रदान की गयी सत्ता व अधिकारों का ही प्रयोग कर सकती है। डेनियल विल् के अनुसार 'सघटन स्वतंत्र राज्यों का अल्पधिकु बीना डाला सघटन होता है, जिसमें कुछ सामान्य राजनीतिक तंत्र रहता है। इसकी सबसे प्रमुख विशेषता यह है कि इसके द्वारा नये राज्य की रचना नहीं होती।'¹ इसके विपरीत सघ शासन में सघीय व सघात्मक राज्यों की सरकारों के बीच शक्तियों का विभाजन होता है और दोनों ही प्रकार की सरकारों का जनता से सीधा सम्बन्ध रहता है। व फेडरेशन का प्रत्येक सदस्य राज्य अंतर्राष्ट्रीय दृष्टि से स्वतंत्र व सम्प्रभु रहता है। इसी कारण व फेडरेशन को अद्ध सघ कहते हैं, इसके बनने में नये राज्य की रचना नहीं होती। सघ राज्य (federation) वास्तव में एक नये राज्य का रूप धारण करता है। संयुक्त राज्य अमेरिका के विभिन्न सदस्य राज्यों ने पहले एक व फेडरेशन बनाया था जो सफलतापूर्वक न चल सका, अतः 1787 में फिलाडेल्फिया सम्मेलन ने एक नये सघ राज्य की जन्म दिया। स्विटजरलैण्ड के विभिन्न राज्यों के सघ का रूप भी प्रारम्भ में व फेडरेशन जैसा ही था, किन्तु वह अब एक सघ राज्य है। भारत, कनाडा, आस्ट्रेलिया प्रमुख सघ राज्य हैं।

एक आधार पर आधुनिक सविधानों (या शासना) को एकात्मक व सघात्मक में बाँटा जा सकता है। इस वर्गीकरण का आधार शासन की शक्तियों का केन्द्र व प्राप्ति के बीच वितरण और सघात्मक स्वरूपों का आधार भूमिगत विभाजन (territorial division) है। आज के बड़े बड़े देशीय राज्यों में शासन की सुविधा के लिए इस प्रकार का विभाजन अति आवश्यक और उपयोगी है। इसी कारण प्रत्येक राज्य में केन्द्रीय शासन के साथ साथ प्रादेशिक और स्थानीय प्रशासन की व्यवस्था होती है। स्थानीय प्रशासन या स्वशासन की व्यवस्था तो आजकल सभी राज्यों में मिलती है। अतः यहाँ पर भूमिगत विभाजन से हटकर अधः शक्तियों का केन्द्र व प्राप्ति के बीच विभाजन से है।

एकात्मक शासन—इस प्रकार के शासन में शासन की सर्वोच्च शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार में

¹ The confederation may be defined as the loosest possible association of independent states having some common political machinery. The most conspicuous characteristic of the confederation is that it does not create a new state.—W. D. *Comparative Political Institutions* pp 61-63

निहित होती है। केन्द्रीय सरकार इतनी शक्तिशाली होती है कि वह राज्य के प्रादेशिक विभाग का अंत कर सकती है या उनमें किसी भी प्रकार का परिवर्तन कर सकती है। प्रांतीय सरकारों को जो भी शक्तियाँ प्राप्त होती हैं वे केन्द्रीय सरकार द्वारा दी हुई होती हैं तथा केन्द्रीय सरकार उनकी शक्तियों में अत्र चाहे और जैसा चाह परिवर्तन कर सकती है। अतः प्रांतीय सरकारें केन्द्रीय सरकार के प्रतिनिधि रूप (agents) होती हैं। इस प्रकार से एकात्मक शासन में राज्य एक ही रहता है।¹ एकात्मक शासन का सबसे अच्छा उदाहरण ब्रिटेन का शासन है। वहाँ पर पार्लियामेंट को सभी प्रकार की शक्तियाँ प्राप्त हैं, इसी कारण इसे सर्वोपरि कहते हैं। यह सम्पूर्ण राज्य के लिए किसी भी प्रकार का कानून बना सकती है और इसके बनाये हुए कानूनों को सारे राज्य को मानना आवश्यक है। 'यायालय इन कानूनों को अर्बव घोषित नहीं कर सकत। इस प्रकार ब्रिटेन में सारी शक्तियाँ पार्लियामेंट में निहित हैं। परन्तु इसका यह अर्थ कदापि नहीं कि पार्लियामेंट राज्य के सभी छोटे और बड़े कार्यों की देख-रेख स्वयं करती है और ऐसा होना सम्भव भी नहीं है। वास्तव में, प्रशासन की सुविधा के लिए राज्य अनेक स्थानीय क्षेत्रों में बँटा है और उनमें से प्रत्येक को अपने अपने क्षेत्र में कुछ स्वशासन के अधिकार प्राप्त हैं और पार्लियामेंट इनके अधिकारों में जब चाहे कोई भी परिवर्तन कर सकती है।

सघात्मक शासन—जब कुछ स्वतन्त्र राज्य अपने कुछ सामान्य उद्देश्यों की पूर्ति के लिए एक केन्द्रीय शासन संगठित करते हैं और शेष विषयों में वे अपनी अपनी स्वायत्तता सुरक्षित रखते हैं, तो ऐसे राज्यों में सघात्मक शासन की स्थापना होती है। सघात्मक शासन के निर्माण का दूसरा ढंग यह भी है कि वह क्षेत्र वाले देश (जैसे कनाडा या भारत), जहाँ पर पहले से एकात्मक शासन रहा हो, अपनी इच्छाओं को कुछ स्वायत्तता प्रदान कर दें और शासन की शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार के हाथों में केन्द्रित न रहे बल्कि इसमें शक्तियों को स्पष्ट और निश्चित रूप से केन्द्रीय (अथवा संघीय) शासन तथा प्रांतों (अथवा उप-राज्यों) के बीच विभाजित कर दिया जाय। यह विभाजन संविधान के द्वारा है, जो लिखित होना चाहिए। अतः सघात्मक शासन की प्रथम आधारभूत बात यह है कि एक लिखित संविधान हो, जो दुस्सहोध्य होना चाहिए जिससे कि शक्तियों के विभाजन में कोई परिवर्तन किसी एक सरकार की इच्छा से न हो पाये।² इसकी दूसरी आधारभूत बात शासन की शक्तियों का बँटवारा है। इस विभाजन के कारण ही तो इसे द्वितीय सरकार कह देते हैं। सघात्मक शासन की एक तीसरी आधारभूत बात सर्वोच्च 'यायालय का होना भी है। चूँकि इसमें शक्तियों का बँटवारा होता है और यह बँटवारा संविधान द्वारा किया जाता है, इसलिए एक दूसरे के अधिकार क्षेत्र में कोई हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए। यदि कभी किसी अधिकार के बारे में यह विवाद उठे कि वह किसके अधिकार क्षेत्र में है या कभी संविधान की धाराओं के निबन्धन के बारे में मतभेद उत्पन्न हो जाय तो ऐसे विवाद का निपटारा करने के लिए सर्वोच्च यायालय का होना अनिवार्य है। ऐसे राज्य में संघीय सरकार के उप राज्यों की सरकारों का दर्जा (status) सांविधानिक कानूनों के समक्ष समान होता है और संविधान सर्वोपरि होता है। कोई भी सरकार संविधान के प्राविधानों के विरुद्ध कैसा भी कानून

¹ Where the whole power of government is conferred by the constitution upon a single central organ or organs from which the local governments derive whatever authority or autonomy they may possess and indeed their very existence we have a system of unitary government —Garner J W *Political Science and Government* p 317

² Federal government is a system in which the totality of governmental power is divided and distributed by the national constitution or the organic act of parliament creating it between a central government and the government of the individual states or other territorial sub-divisions of which the federation is composed *Ibid* p 318

नहीं बना सकती। डायसी के अनुसार 'संघ राष्ट्रीय एकता और शक्ति तथा राज्य के अधिकारों में समन्वय स्थापित करने का एक राजनीतिक प्रयत्न या उपाय है।'¹ संक्षेप में, संघात्मक शासन की ये विशेषताएँ होती हैं—(1) एक लिमिटेड और दुस्मशोध्य संविधान, (2) शासन विभिन्नता का विभाजन, और (3) सर्वोच्च न्यायालय। मन्स के मतानुसार संघात्मक पद्धतियाँ की ये सामान्य विशेषताएँ हैं—(1) संघांतरित सदस्यों (इकाइयों) की स्वायत्तता, (2) संघान्तरित सदस्यों की समता, और (3) संविधान के निवचन के लिये व्यवस्था।²

एकात्मक और संघात्मक सरकारों के बीच अंतर—फाइनर के शब्दों में एकात्मक और संघात्मक सरकारों के बीच अंतर अप्रतिमिष्ट है—एकात्मक राज्य वह होता है जिसमें सम्पूर्ण सत्ता और शक्ति एक ही केन्द्र में निहित की जाती हैं, जिसकी इच्छा और अभिकर्ता सम्पूर्ण राज्य-क्षेत्र में कानूनी दृष्टि से सर्वशक्तिकाली होते हैं, जबकि संघात्मक राज्य वह है जिसमें सत्ता और शक्ति का एक अंश स्थानीय क्षेत्रों में निहित होता है और दूसरा अंश केन्द्रीय सन्ध्या में निहित होता है, जिसकी रचना जान बूझकर प्रबलामी स्वतन्त्र क्षेत्रों के संघ द्वारा की जाती है।³ दोनों प्रकार के शासन का विवेचन करने के उपरान्त उन दोनों के बीच अंतर की मुख्य धारा को हम इस प्रकार रख सकते हैं—(1) एकात्मक शासन एक इकाई अथवा एक होता है। संघीय शासन में सत्ता एक संघ एवं राज्य सरकार को प्राप्त होती है। एकात्मक शासन में शासन की सर्वोच्च शक्तियाँ केन्द्रीय सरकार को प्राप्त होती हैं, प्रांतों को इसी में शक्तियाँ मिली होती हैं। संघात्मक शासन में शक्तियों का विभाजन संविधान द्वारा किया जाता है और संविधान सर्वोपरि होता है। (2) एकात्मक राज्य में प्राप्त केवल प्रशासनिक इकाइयाँ होती हैं, जो केन्द्रीय सरकार के अंग प्रत्यक्ष ही होते हैं। संघीय राज्य में उपराज्य (अथवा प्रांत) अपन अधिकार क्षेत्र में स्वतन्त्र होते हैं। एकात्मक सरकार प्रांतों की रचना व शक्तियों में जब चाहे और जैसा चाहे परिवर्तन कर सकती है। इस प्रकार की शक्ति संघीय सरकार को प्राप्त नहीं होती। संघ राज्य में संविधान के प्रावधानों के अनुसार ही किसी प्रकार के परिवर्तन किये जा सकते हैं। (3) एकात्मक शासन में केन्द्रीय सरकार सर्वोपरि होती है, जब वभी कोई विवाद उठता है तो यही उसका निणय कर देती है। इसके विपरीत, संघीय शासन में सभी प्रकार के सांविधानिक विवादों का निणय सर्वोच्च न्यायालय करता है।

संघात्मक शासन के मुख्य दोष—सर्वप्रथम, इसमें राष्ट्रीय शक्ति और स्थानीय स्वतन्त्रता का सुंदर समन्वय होता है। संघ में सम्मिलित छोटे-छोटे निचले राज्य शक्तिकाली शत्रु राष्ट्यों के आक्रमणों से अपने को सुरक्षित बना लेते हैं और साथ ही प्रादेशिक स्वतन्त्रता का भी उपयोग कर सकते हैं। संगठन ही शक्ति है' वाली सर्वविदित उक्ति संघ राज्य के विषय में सत्य है। दूसरे, ऐसे शासन में राष्ट्रीय महत्त्व के विषय संघात्मक सरकार को मिले होते हैं और प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय महत्त्व के विषयों का प्रशासन उप राज्यों के द्वारा किया जाता है। इसमें एकता और विभिन्नता का बड़ा सुंदर समन्वय होता है। तीसरे, संघ शासन प्रणाली में प्रांतीय समस्याओं का निराकरण करने के लिए उसी स्थान के योग्य व्यक्तियों का सहयोग प्राप्त हो जाता है। राज्य की राजधानी में शासन को चलाने वाले राजनीतिज्ञ सुदूरवर्ती प्रादेशिक समस्याओं को भली प्रकार नहीं समझ सकते। चौथे, इस शासन प्रणाली में अधिक व्यक्तियों का शासन-कार्यों में भाग लेने का अवसर मिलता है। अतः सावजनिक कार्यों में भाग लेने की उनकी रुचि को प्रोत्साहन मिलता है।

¹ A federal state is nothing but a political contrivance intended to reconcile national unity with the maintenance of state rights Dicey

² Merkl Peter H, *Political Continuity and Change* pp 405-08

³ Finer H, *Theory and Practice of Modern Government* p 166

और स्वशासन के लिए उनका आवश्यक प्रशिक्षण हो जाना है। इस प्रकार नागरिकों की प्रशामन-सम्बन्धी दक्षता बढ़ती है। सत्ता के विवेन्द्रीकरण के लिए स्थानीय शासन से अधिक अच्छी व्यवस्था सघवाद द्वारा की जाती है, क्योंकि यह राष्ट्रीय और प्रादेशिक सरकारों को सत्ता प्रदान करने के लिए सावधानिक व्यवस्था करता है।¹ सघवाद उदारवाद की महत्वपूर्ण प्रत्याभूति (गारण्टी) है। इस विषय में लाड एन्टन का कथन है 'प्रजातन्त्र पर लगे सभी निरोधों में सघवाद सबसे अधिक प्रभावी और अनुकूल रहा है। सघात्मक पद्धति प्रभुत्व शक्ति को विभाजित कर तथा सरकार को केवल पारिभाषित अधिकार प्रदान कर प्रभुता को सीमित व प्रतिबिधित करती है। यही अकेली विधि है जो कि केवल बहुसंख्या की ही नहीं बल्कि सम्पूर्ण जनता की शक्ति पर रोक लगाती है।'

सघात्मक शासन के प्रमुख दोष अग्रलिखित हैं—(1) विदेश नीति व संचालन में दुबलता—बहुधा उप राज्यों की सरकारें विदेशों के साथ की गयी संधियों की शर्तों का पूरा करने में अनेक प्रकार की अड़चनें डालकर संघीय सरकार के माग में कठिनाइयाँ पैदा कर देती है। (2) आंतरिक शासन में दुबलता—इसमें शासन शक्तियों का विभाजन अनिवाद्य है। परिणाम स्वरूप केन्द्र और उप राज्य दोनों ही निबल हो जाते हैं। (3) सघ के भग होने और सघ में प्रतिस्पर्धी गुट बनाने की आशंका—राज्या में विद्रोह या पृथक्करण की भावना के कारण सघ के भग होने की आशंका बनी रहती है, क्योंकि प्रत्येक इकाई राज्य की स्वतन्त्र सरकार होती है, जो अपने स्वायत्तसाधन के लिए कभी भी ऐसे प्रयत्न कर सकती है। (4) राज्यों में प्रशासन एवं कानूनों की एकता का अभाव—सघ शासन प्रणाली का एक बड़ा दोष यह भी है कि उप राज्यों में कानूनों और प्रशासन की एकरूपता नहीं रहती। बहुधा विभिन्न उप राज्यों में दण्ड विधान, विवाह और सलाह, धर्म आदि महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्ध में परस्पर विरोधी कानून बन जाते हैं। (5) दूहर शासन के कारण अप्रभुत्व, विलम्ब तथा अनुत्तरदायित्व—सघात्मक शासन प्रणाली में दूसर प्रशासन के कारण शासन-व्यय बहुत बढ़ जाता है। इससे अतिरिक्त निणय और काम करने में देरी होती है।²

2. संयुक्त राज्य अमरीका में सघात्मक व्यवस्था

संयुक्त राज्य अमरीका में सघ का निर्माण स्वतन्त्र राज्या द्वारा हुआ, जिन्होंने अपनी प्रभुता का कुछ प्रस सघात्मक सरकार को सौंपा। इसके विपरीत भारत और कनाडा में एकात्मक सरकार को सघात्मक रूप दिया गया और इकाइयों को स्वाधीन शासन के अधिकार प्रदान किये गये। संयुक्त राज्य अमरीका की सघात्मक (अथवा राष्ट्रीय) सरकार अपन क्षेत्राधिकार में स्वतन्त्र है परन्तु यह शासन संचालन सुगमतापूर्वक नहीं कर सकती है जबकि राज्य सरकारें अपने अपने क्षेत्र में अपने कृत्यों का पालन करें। इस दृष्टि से राष्ट्रीय सरकार राज्या के अस्तित्व पर निर्भर है। यह बात कुछ उदाहरणों से स्पष्ट हो जायेगी—पहले, सीनेट के सदस्यों का चुनाव राज्यों के मतदाताओं द्वारा होता है और प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का चुनाव राज्यों द्वारा निर्मित निर्वाचन

¹ Federalism is a much more effective means of providing deconcentration of authority than local government since it establishes constitutional arrangements allocating power to the regional as well as to the national governments —Carter and Herz *op cit* p 90

² Finer H *op cit* p 189

³ In general federal government is more complex more productive of difficulty and in convenience and less capable of swift action than unitary government —Stewart M *op cit* p 149

क्षेत्रों में होता है। दूसरे, राष्ट्रपति के निर्धारण में भाग लेने वाले निर्वाचकों का चुनाव भी राज्यों द्वारा कराया जाता है। तीसरे, संविधान में प्रत्येक संशोधन प्रस्ताव की मंजूरी राज्यों के द्वारा ही जाती है।

दस समय समुक्त राज्य अमरीकी मध्य में 50 राज्य हैं। संविधान की धारा 4, संज्ञान 3 के अंतर्गत वाशिंग्टन को नव राज्य के प्रवेश के बाद सातवाँ राज्य प्राप्त है। जब किसी प्रदेश की जनसंख्या कम से कम 60,000 हो जाय, तो वहाँ की जनता वाशिंग्टन से उस नया राज्य बनवाने के लिए प्रार्थना कर सकती है। प्रवेश प्रक्रिया में साधारणतया ये चार अंतर्ग्रस्त हैं—(1) उस प्रदेश का नाम संप्रति रखा जाता है। (2) प्रदेश तथा में सम्मिलित हान के लिए प्राथमिक दत्त है। (3) वाशिंग्टन कानून (Enabling Act) बनानी है, जिसमें उस प्रदेश के लिए अपना संविधान बनाने की स्मरणा दी जाती है। (4) प्रदेश संविधान बनाना है। (5) वाशिंग्टन प्रदेश के सम्बन्ध में प्रस्ताव पास करती है। वाशिंग्टन किसी प्रदेश की प्राप्ति स्वीकार करने से पूर्व कुछ शर्तें पूरा करा सकती हैं। अलास्का और हवाई द्वीप समूह समुक्त राज्य अमरीका के नये राज्य हैं।

संविधान द्वारा सप्त सरकार और राज्य सरकारों की शक्तियाँ विभाजित कर दी गई हैं। शक्तियाँ का विभाजन दो आधारों पर हुआ है—(1) सप्त सरकार की अनन्य महत्वपूर्ण शक्तियाँ स्पष्ट रूप से संविधान द्वारा दी गयी हैं। (2) सप्त सरकार की कुछ निहित शक्तियाँ (implied powers) भी प्राप्त हैं। (3) कुछ शक्तियाँ ऐसी हैं जो राज्यों के लिए आरक्षित (reserved) हैं। (4) कुछ शक्तियाँ समवर्ती (concurrent) हैं अर्थात् जिनका प्रयोग सप्त व राज्य सरकारें कर सकती हैं। (5) कुछ शक्तियों की मनाही सप्त सरकार को की गई है। (6) कुछ शक्तियों की मनाही राज्य सरकारों को गयी है। दो आधारों पर सप्त सरकारों को प्रदान की गयी अथवा मना की गयी महत्वपूर्ण शक्तियाँ के कुछ उदाहरण दिए जाते हैं।

प्रदान की गयी शक्तियाँ—कर लगाना, श्रृण लेना और सिक्के बनाना, डाकघरों और डाक मार्ग स्थापित करना, पेटेंट और कॉपीराइट प्रदान करना, अंतरराज्यीय और वैश्विक वाणिज्य विनियमित करना, सेना और नौविक सेना रखना, प्रदेशों और सम्पत्ति का शासन करना, वैदेशिक सम्बन्धों का संचालन करना और नाव व तोत के परमाणु नियंत्रण करना। संविधान की धारा 1 और अनुच्छेद 8 में वर्णित इन शक्तियों के अतिरिक्त वाशिंग्टन को संविधान द्वारा इन शक्तियों तथा अन्य शक्तियों के संचालन के लिए सभी प्रकार के आवश्यक व उचित कानून बनाने की शक्ति भी मिली है। यही निहित शक्तियों के निदान का आधार है, जिसका विवेचन दूसरे अध्याय में किया जा चुका है।

राज्य सरकारों की शक्तियाँ—(क) जो उनके लिए आरक्षित हैं—राज्य के आन्तरिक वाणिज्य को विनियमित करना, स्थानीय शासन स्थापित करना, जीवन और सम्पत्ति की रक्षा करना और व्यवस्था रखना, चुनावों का संचालन करना, राज्य के शासन व संविधान में परिवर्तन करना, आदि। (ख) राज्यों को जिन शक्तियों की मनाही की गयी है वे ये हैं—सेना न रखना, संधि न करना, व्यक्तियों को कानूनों के समरक्षण से संचिन करना, संधीय संविधान व कानूनों में बाधा डालना, व्यक्तियों को प्रजाति (race), रंग अथवा लिंग के आधार पर भेदभाव से वंचित करना, इत्यादि।

सप्त व राज्य सरकारों की समवर्ती शक्तियाँ—कर लगाना, श्रृण लेना, बैंक तथा कॉर्पोरेशन को चार्टर देना, कानून बनाना और उन्हें लागू करना, सांख्यिक प्रयोजनों के लिए सम्पत्ति लेना और सामान्य करदाता के लिए व्यवस्था करना।

देश का सर्वोपरि कानून—संविधान और उसका अंतर्गत बनाये गये कानून, समुक्त राज्य अमरीका की सत्ता के अधीन की गयी या की जाने वाली संविधान राज्य के सर्वोच्च कानून हैं।

यदि कभी किसी प्रश्न पर संघ व राज्या के बीच कोई विवाद उठे तो उसका अंतिम निणय न्याय पालिका करती है। संविधान का निवचन तथा अतिक्रमण करने वाले कानूनों को अवैध घोषित करने की शक्तियाँ भी संघात्मक यायपालिका को प्राप्त हैं। इसी कारण यायपालिका को संविधान का संरक्षक कहा जाता है।

राज्यों की स्थिति—राज्यों पर मुख्यतः प्रतिबंध अथवा सीमाएँ इस प्रकार हैं—(1) कोई भी राज्य किसी भी संधि, समझौते पर आधारित संगठन (alliance) अथवा संघटन (confederation) में प्रवेश नहीं कर सकता। इसी धारा से संघ को वैदेशिक सम्बन्धों में अनन्य नियंत्रण (exclusive control) प्राप्त हो गया है। उदाहरण के लिए, यूनाइटेड राज्य कनाडा के साथ सेन्ट लारेंस नदी के विषय में भी कोई समझौता नहीं कर सकता। (2) राज्य सरकारें सिक्के नहीं बना सकती। (3) कांग्रेस की सहमति के बिना राज्यों को सेना तथा युद्ध के जहाज रखने का अधिकार नहीं है। इसके अतिरिक्त, कोई राज्य अपने आप युद्ध में भी प्रवेश नहीं कर सकता। (4) राज्यों को आयात व निर्यात पर कर लगाने के अधिकार नहीं हैं। (5) संविधान ने मताधिकार के सम्बन्ध में प्रायः सम्पूर्ण शक्तियाँ राज्यों को सौंपी थी, परन्तु पन्द्रहवें और उन्नीसवें संशोधनों द्वारा स्थिति बहुत बदल गयी है। पन्द्रहवाँ संशोधन तो केवल यह कहता है कि राज्य सरकारें मूल जाति, रंग अथवा दासता की पूँव दशा के आधार पर संयुक्त राज्य के किसी नागरिक को मताधिकार से वंचित नहीं कर सकती अथवा उसके मताधिकार को कम भी नहीं कर सकती। उन्नीसवें संशोधन ने लिंग के आधार पर मताधिकार के सम्बन्ध में प्रचलित भेदभाव का पूणत अंत कर दिया।

संघ और राज्यों के एक दूसरे के प्रति दायित्व (Obligations)—सरकार के राज्यों के प्रति दायित्व ये हैं—(1) किसी भी राज्य की सीमाओं में उसकी सहमति के बिना संघ सरकार कोई परिवर्तन नहीं कर सकती। (2) संघ सरकार के लिए प्रत्येक राज्य की विदेशी आक्रमण के विरुद्ध रक्षा करनी आवश्यक है। (3) संघ सरकार की ओर से प्रत्येक राज्य को यह प्रत्याभूति (guarantee) है कि वहाँ गणतन्त्रीय शासन बना रहेगा और यदि कभी राज्य को आंतरिक अव्यवस्था या क्रांति से खतरा हो तो संघ सरकार उस राज्य की सहायता करेगी। (4) संघ की सीनेट में प्रत्येक राज्य का सम प्रतिनिधित्व रहेगा। (5) संघ सरकार आंतरिक वर इस प्रकार से लगायेगी कि वे सम्पूर्ण राज्य में एक रूप हों और किसी राज्य विशेष के विरुद्ध भेदभाव की नीति पर आधारित न हों। जिस प्रकार से संघ सरकार के राज्यों के प्रति अनन्य दायित्व है—प्रथम, चुनावों के लिए संघ सरकार की कोई पथक् व्यवस्था नहीं है अतः राज्य सरकारें ही सघीय अधिकारियाँ—कांग्रेस, राष्ट्रपति व उप राष्ट्रपति के चुनावों का संचालन करती हैं। दूसरे, राज्यों को संविधान में संशोधन की प्रक्रिया में भाग लेना होता है।

वर्तमान स्थिति यह है कि कानून की दृष्टि से संविधान सर्वोपरि है और अपने अपने क्षेत्र में संघ व राज्य सरकारें सम्प्रभु हैं। वास्तव में देखा जाय तो, जैसा स्वतंत्रता की घोषणा में कहा गया है, सभी सरकारें अपनी शक्तियाँ शासितों की सहमति से प्राप्त करती हैं, अतः अंतिम सत्ता अथवा प्रभुता जनता में निहित है, सरकारें तो केवल उसका प्रयोग करती हैं। अब यथाथ स्थिति यह है कि प्रभुता का अधिवास कहीं भी हा, सघीय सरकार की सर्वोपरिता स्थापित हो गयी है। विभिन्न कारणों से संघ सरकार की सत्ता में अप्रत्याशित वृद्धि हो गयी है। इन कारणों का संक्षिप्त विवेचन यहाँ दिया जाता है। (1) संघ सरकार को सौंपी गयी शक्तियों का प्रयोग सम्पूर्ण राज्य क्षेत्र और नागरिकों के ऊपर किया जाता है। स्वभावतः उसकी शक्तियों का महत्त्व राष्ट्रीय तथा अंतर्राष्ट्रीय है। वर्तमान युग में सभी देशों में केन्द्रीकरण की दिशा में वृद्धि हुई है और यह बात संयुक्त राज्य अमरीका के सम्बन्ध में पूणत सत्य है। वैदेशिक सम्बन्धों और अंतर्राष्ट्रीयता के

मामले के बारे में वाय सीप सक्ता है जो कि सघ की कायपालिका शक्ति के क्षेत्र में आता है। ससद द्वारा बनाये गये किसी भी ऐसे कानून के अंतर्गत जो राज्य सरकार के क्षेत्र से बाहर हो सघ द्वारा राज्य सरकार अथवा उसके अधिकारियों को शक्तियाँ अथवा वस्तुस्थिती दी जा सकती हैं। ऐसे मामलों में सघ सरकार को उस अतिरिक्त व्यय का भार उठाना होगा जो कि ऐसे कानून के प्रशासन में राज्य सरकार को करना पड़ेगा। 1935 के भारतीय शासन अधिनियम के अंतर्गत वेद द्वारा प्रांतीय सरकारों को दिये गये निदेशों को पूरा न करने की अवस्था में किसी प्रकार के दण्ड की व्यवस्था नहीं थी। उन निदेशों को गवर्नर-जनरल के विशेष उत्तरदायित्व द्वारा पूरा करा जा सकता था। परंतु भारतीय संविधान के अनुच्छेद 365 के अनुसार राष्ट्रपति को यह अधिकार मिला है कि वह उस राज्य में निदेशों का उचित पालन न किये जाने पर आपाई कालीन उद्घोषणा लागू करके शासन को अपने हाथ में ले सकता है।

यदि किसी ऐसी नदी के पानी से उपयोग, वितरण या नियंत्रण के बारे में जो कि एक से अधिक राज्यों की सीमा में बहती हो, कभी कोई विवाद उठे तो ऐसे विवादों को 'यायिक' नियम बनाने के लिए ससद कानून बना सकती है। यदि कभी भी राष्ट्रपति को ऐसा प्रतीत हो कि एक अंतरराज्य परिषद् (Inter State Council) की स्थापना से सांजनिक् हिता की पूर्ति होगी तो वह अप्रलिखित कार्यों को करने के लिए ऐसी परिषद् की स्थापना कर सकता है। (1) राज्यों के बीच उत्पन्न होने वाले विवादों की जांच करना और उनके बारे में सलाह देना, (2) ऐसे विषयों की विवेचना अथवा ध्यानबोध करना जिसमें एक से अधिक राज्यों का सामांय हित हो, (3) ऐसे ही किसी विषय के बारे में सिफारिश करना या नीति में अधिक अच्छा समंय लाना।

जब कभी ऐसी परिषद् की स्थापना करना उचित समझा जायगा राष्ट्रपति ही उसके सगठन और कृतव्यों का निर्धारण करेगा। इस प्रकार की अंतरप्रांतीय परिषद् का निर्माण की व्यवस्था 1935 के संविधान में भी थी। संविधान के अंतर्गत ससद के कानून द्वारा दो प्रमुख भारतीय सेवायें निर्मित हुई हैं—भारतीय प्रशासन सेवा (Indian Administrative Service) और भारतीय पुलिस सेवा (Indian Police Service)। इन सेवाओं के सदस्यों की भर्तों और उनकी सेवाओं की शर्तों पर पूर्ण नियंत्रण ससद अर्थात् सघ सरकार का है। इन सेवाओं के अनेक अधिकारी सभी राज्यों में उच्च पदों पर रहते हैं और उनके द्वारा सघ सरकार उन राज्यों के प्रशासन पर काफी नियंत्रण रखती है। सघ सरकार विभिन्न राज्यों की विभिन्न कार्यों या योजनाओं को पूरा करने के लिए आर्थिक सहायता (grant in aid) भी देती है, फलस्वरूप वह इन कार्यों के करने में सम्बंध में उन्हें आवश्यक निदेश व आदेश भी देती रहती है। अंत में, राज्य पुनर्गठन के फलस्वरूप विभिन्न राज्यों को कुछ जानल परिषदों (zonal councils) में रखा गया है।

विधायी सम्बंध—विधायी सम्बंधों को भली प्रकार से समझने के लिए हम सबसे प्रथम शक्तियों के वितरण को जानना होगा। भारत के संविधान में संघीय, राज्य और समवर्ती (concurrent) सूचियों की व्यवस्था है। अवशिष्ट शक्तियाँ सघ सरकार को ही प्रदान की गयी हैं। प्रत्येक सूची में सम्मिलित विषय निम्नलिखित हैं—

संघीय सूची—संघीय सूची के अंतर्गत कुल 97 विषय हैं, जो इस प्रकार हैं—प्रतिरक्षा सेनाएँ, विदेश सम्बंध, युद्ध और शांति, राष्ट्रीयकरण और नागरिकता, विदेशियों का आना, विदेशों में जाना, रेलें, जहाजरानी, बंदरगाह, हवाई मार्ग, डाक, तार, टेलीफोन व बेतार, ससद व राष्ट्रपति के चुनाव, सर्वोच्च न्यायालय का सगठन, सघ के सेवा की जांच, बैंक, बीमा, मेटेट, कॉपीराइट, नाप व तोल के पैमाने स्थिर करना, खानें और खनिज पदार्थ, चनचित्रा पर स्वीकृति

देना, ऐसे उद्योग जिनका सघ द्वारा नियंत्रण सावजनिक हित में समझा जाय, औद्योगिक विवाद, राष्ट्रीय पुस्तकालय, राष्ट्रीय अजायबघर व अन्य संस्थायें जिनका व्यय-भार सघ सरकार पर हो, दिल्ली, शांति निकेतन, अलीगढ़, बनारस व उस्मानिया विश्वविद्यालय, प्राचीन और ऐतिहासिक महत्त्व की इमारतें, खेती की आय छोड़कर अन्य आय पर आय कर, आयात व निर्यात कर, तम्बाकू व अफीम आदि पर महसूल, कारपोरेशन कर, सम्पत्ति कर, रेलों व हवाई जहाजों द्वारा ले जाये जाने वाले सामान व यात्रियों पर सीमा शुल्क, समाचार-पत्रों की खरीद और बिक्री पर कर ।

राज्य सूची—इस सूची में सम्मिलित राज्यों के अधिकार क्षेत्र में आने वाले 68 विषय हैं, जैसे—सावजनिक व्यवस्था, पुलिस, नाय का प्रशासन, जेलें, स्थानीय शासन, सावजनिक स्वास्थ्य व सफाई, मशीनी वस्तुयें, शिक्षा, पुस्तकालय, अजायबघर, सड़कें, पुल व घाट, कृषि-व्यवस्था, सिंचाई, जंगल जंगली जानवरों व चिड़ियों की रक्षा, मछली, गैस, वे उद्योग जो पहली सूची में न आये हों, राज्य के भीतर व्यापार व वाणिज्य, वस्तुओं की उत्पत्ति व उनका वितरण, नाटक घर, राज्य लोक सेवा आयोग, जुआ और घुड़दौड़, सावजनिक निर्माण कार्य, कृषि-आय पर कर, कृषि भूमि पर सम्पत्ति कर, राज्य में बनी अथवा उत्पन्न वस्तुओं पर महसूल, बिजली की खपत व बिक्री पर कर, विज्ञापन पर कर, गाड़ियों, नावों व पशुओं पर कर, व्यापार कर, राज्य में स्थित सभी न्यायालयों का अधिकार क्षेत्र, स्टाम्प फीस इत्यादि ।

समवर्ती सूची—इस सूची में कुल 47 विषय सम्मिलित हैं, जो मुख्यतया इस प्रकार हैं—फौजदारी कानून और प्रक्रिया, राज्य की सुरक्षा से सम्बंधित कारणों पर निवारक निरोध, सावजनिक व्यवस्था बनाये रखना, जनता के जीवन के लिए आवश्यक वस्तुओं और सेवाओं को चालू रखना, विवाह और तलाक, ठेके और साझेदारी, दिवालिया निकालना, दिवानी प्रक्रिया, पागलपन, जानवरों पर निदयता को रोकना, मजदूर सघ, आर्थिक और सामाजिक नियोजन, सामाजिक सुरक्षा और बीमा, मजदूरों का कल्याण, विस्थापितों की सहायता व पुनर्वास, जीवन सम्बन्धी आँकड़े इकट्ठे करना, दान और दान की संस्थाएँ, कीमत पर नियंत्रण, कारखाने, बिजली, समाचार पत्र, पुस्तकें और छापेखाने इत्यादि ।

विधायी शक्तियों का वितरण—संसद को सम्पूर्ण देश के लिए साधारण काल में सघ व समवर्ती सूची में दिये गये सभी विषयों पर कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है । आपात्कालीन में संसद सम्पूर्ण देश के लिए तीनों सूचियों के सभी विषयों पर कानून बना सकती है । स्वशासित राज्यों के लिए संसद आपात्काल को छोड़कर अर्थात् साधारण काल में केवल इन विशेष परिस्थितियों में ही कानून बना सकती है—(1) जबकि राज्य सभा 2/3 के बहुमत से यह प्रस्ताव पास करे कि राष्ट्रीय हित में संसद को राज्य सूची के अमुक विषय पर कानून बनाना चाहिए । (2) जब एक से अधिक राज्यों के विधानमण्डल प्रस्ताव पान करके संसद से यह प्रार्थना करें कि वह उनके लिए विषय विशेष पर कानून बना दे ।

यदि समवर्ती सूची के किसी विषय पर राज्य के विधानमण्डल और संसद द्वारा बनाया गया कानून में विरोध हो तो मायता संसद के कानून को मिलेगी । केवल संसद ही अवशिष्ट विषयों पर कानून बनाने की शक्ति रखती है । इसके अतिरिक्त संसद को यह शक्ति प्राप्त है कि वह देश अथवा किसी भाग के लिए कोई ऐसा कानून बनाये जो किसी संधि, समझौते या अभिसमय को कि किसी विदेश या विदेशों के साथ किया गया हो या किसी अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलन या सघ आदि द्वारा जो निणय किया गया हो उनको कार्य रूप देने के लिए आवश्यक हो । इस सम्बन्ध में यह भी ध्यान रखना चाहिए कि यदि किसी राज्य में साविधानिक शासन की विफलता के न । आपात्कालीन उद्घोषणा लागू की जाय तो राज्य विधानमण्डल के सभी कार्य या तो पूरा करती है या वह राष्ट्रपति को अथवा उसके द्वारा नियुक्त किसी अधिकारी को वे

मौन सकती है। साथ ही कुछ विशेष प्रकार के विधेयको को राज्य विधानमण्डल द्वारा पास हो जाने पर राज्य का गवर्नर राष्ट्रपति की अनुमति व लिए रोक सकता है तथा कुछ विशेष विधेय राज्य के विधानमण्डलो में राष्ट्रपति की पूर्व सहमति पर ही पेश किये जा सकते हैं।

श्री के० सतानम के अनुसार कुछ ऐसे विषय हैं जो राज्य सूची में आते हैं, किन्तु जिन पर केंद्र ने अधिकार कर लिया है। उदाहरण के लिए, अजायबघर राष्ट्रीय मामलों में सम्मिलित है, किन्तु सविधान के प्रारम्भ से ही ये सत्यायें—राष्ट्रीय पुस्तकालय, भारतीय अजायबघर इम्पीरियल वार म्यूजियम, विक्टोरिया मेमोरियल और ऐसी ही सत्यायें जिन्हें सघ सरकार सहायता दे और राष्ट्रीय महत्त्व की सत्यायें घोषित करें, सघ सरकार के अधीन हैं और रहेंगी। ऐसे ही शिक्षा और विश्वविद्यालय राज्यीय विषय हैं, किन्तु कई विश्वविद्यालय सघ सरकार के अधीन हैं। इसके अतिरिक्त दो विषय ऐसे हैं जिनके द्वारा सघ सरकार राज्यों पर अधिक नियंत्रण रख सकेगी—प्रथम, चुनाव, और दूसरा, लेखों की जाँच। अन्य सघीय सविधानों के अन्तर्गत सघीय सत्याया के चुनावों को सघ सरकारें विनियमित करती हैं, किन्तु भारत में राज्यों के चुनावों को भी ससद के नियंत्रण के अधीन रखा गया है। इसी प्रकार राज्यों के लेखा की जाँच-पड़ताल का भी केंद्रीय विषय बनाया गया है।¹

वित्तीय सम्बंध—भारत के सविधान में वित्तीय प्राविधान 'यूनाधिक 1935 में भारतीय शासन अधिनियम जैसे ही हैं। आय के साधन सघ और राज्यों के बीच वितरित कर दिए गये हैं, किन्तु राज्यों का अपने आय स्रोतों से प्राप्त आय के अतिरिक्त सघ के द्वारा कुछ आरोपित करों की आय में स भी भाग दिया जाता है। सघ की आय के प्रमुख स्रोत ये हैं—आयात निर्यात कर, शराब व अफीम आदि नशीली वस्तुओं को छोड़कर देश में बने तथा खपत वाले पदार्थों जैसे तम्बाकू कर (Excise) महसूल, कारपोरेशन कर (Tax on capital value of companies), कृषि भूमि को छोड़कर अचल सम्पत्ति पर कर, आय कर, रेलों, जहाजों व हवाई जहाजों द्वारा ल जाये जान वाले माल व यात्रियों पर सीमा कर (Terminal tax), रेलों के किराये और भाडों पर कर, स्टॉक एक्सचेंजों व बाजारों में हुए भावी सौदों पर स्टाम्प शुल्क के अतिरिक्त कर, एक्सचेंज बिलों, बैंकों, दक्कों, लदान बिलों, हण्डियों, बीमा पॉलिसियों, हिस्सों के हस्तांतरण इत्यादि पर स्टाम्प शुल्क, समाचार पत्रों की विक्री और खरीद तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनों पर कर।

राज्य के मुख्य आय स्रोत ये हैं—भूमि कर, कृषि आय पर कर, नशीली वस्तुओं पर महसूल, बिजली की खपत पर कर, गाड़ियों, पक्षी, व्यापारों आदि पर कर, मनोरंजन कर, जुए और घुड़दौड़ आदि पर कर, सड़कों व आंतरिक जल मार्गों पर से जाने वाले माल व यात्रियों पर कर, पशुओं और नावों पर कर, याग कर (tolls), प्रति व्यक्ति कर (capitation taxes)। राज्य सरकारों के पूर्वोक्त पृथक् आय स्रोतों के अतिरिक्त कुछ ऐसे कर हैं, जिन्हें सघ सरकार आरोपित और इक्वटा करती है जिससे कि उनके सम्बंध में एकरूपता बनी रहे परन्तु जिनकी पूरी आय राज्यों का दे दी जाती है। साथ ही कुछ ऐसे कर भी हैं जिन्हें सघ व राज्य सरकार आरोपित तथा इक्वटा करती हैं, परन्तु जिनसे होने वाली आय में सघ व राज्य सरकारें दोनों ही भाग पाती हैं।

इस प्रकार के करों का संक्षिप्त वर्णन अप्रतिष्ठित है (1) भारत सरकार सघ सूची में वर्णित दवाइया और शृङ्गार की वस्तुओं पर स्टाम्प व उत्पादन शुल्क (excise duty) लगाती है;

¹ Lastly there are two items which I would like to call control items one is about elections but here elections to the State legislatures also have been put under the control of Parliament Similarly audit even of States has become a central item —Santhanam K Union State Relations p 19

परतु उह इकटठा राज्य सरकार करती है। प्रतिवष इनसे जा आय जिस राज्य द्वारा इकटठा की जाती है वह उसे मिल जाती है। (2) कुछ ऐसे कर तथा महसूल है जिह सघ सरकार आरोपित और इकटठा करती है, परतु जिनकी कुल आय ससद के कानून के अ तगत निर्धारित अनुपात के अनुसार विभिन्न सम्बन्धित राज्यों में बांट दी जाती है। इस श्रेणी में ये कर व महसूल आते है कृषि भूमि का छोड़कर अय सम्पत्ति कर, उत्तराधिकार कर, अचल सम्पत्ति पर कर (estate duty), रेलो, जहाजा व हवाई जहाजो द्वारा ले जाय जाने वाले माल और यात्रियों पर सीमा कर, रेलो के किरायो और भाडो पर कर, समाचार पत्रो की खरीद और बिक्री तथा उनमें प्रकाशित विज्ञापनो पर कर। (3) कुछ ऐसे कर भी है जिहे सघ सरकार आरोपित तथा इकटठा करती है जैसे आय कर, परतु जिनकी आय का एक भाग वित्त आयोग की सिफारिशो के आधार पर भारत सरकार विभिन्न राज्यों में एक निर्धारित प्रतिशत के अनुपात में बांट देती है। गत वर्षों में आय कर से होने वाली आय का आधा भाग विभिन्न राज्यों में बांटा जाता था, किंतु प्रथम वित्त-आयोग ने उसका 55 प्रतिशत राज्यों में बंटाने की सिफारिश की, जिसे भारत सरकार ने स्वीकार कर लिया। (4) वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार दियासलाई, तम्बाकू, वनस्पति पर उत्पादन करो (Union Excise) की कुल आय का 40 प्रतिशत विभिन्न राज्यों में बांटा जाता है। ये उन करो में आते है जिहे आरोपित और इकटठा भारत सरकार करती है, कि तु उनका जितना भाग सघ सरकार उचित समझे राज्य सरकारों में ससद के कानून के अनुसार विभाजित कर देती है।

भारत की संचित निधि से असम, बंगाल, बिहार और उड़ीसा अर्थात् पटसन उत्पादन करने वाले राज्यों को निर्धारित ढग के अनुसार पटसन और उसके बने माल पर निर्यात कर के बदले में अनुदान दिये जाते हैं। ससद यह निर्धारित करती है कि भारत की संचित निधि से उन राज्यों को जि हे आर्थिक सहायता की आवश्यकता हो क्या अनुदान दिय जायें। ऐसे राज्यों को उन विकास योजनाओ की पूर्ति के लिए जिहे सघ सरकार ने अनुसूचित कबीलो के कल्याण, उनके प्रशासन स्तर को ऊँचा उठाने आदि के लिए स्वीकार किया हो, सघ सरकार उन योजनाओ पर होने वाले पूरे व्यय अथवा भाग को सम्बन्धित राज्यों को अनुदान रूप में दे सकती है। य अनुदान मूल व्यय (capital) अथवा प्रतिवष होने वाले व्यय (recurring expenditure) के रूप में हो सकते है। असम के कबीले वाले प्रदेशो के प्रशासन के लिए भी विशेष अनुदान की व्यवस्था संविधान में की गयी है। संविधान में यह भी व्यवस्था है कि ससद में ऐसे विधेयक, जिनका प्रभाव उन करा पर पड़ता हो जिनकी आय में राज्या का हित हो, राष्ट्रपति की सिफारिश के उपरांत ही पेश किये जा सकते हैं। सघ और राज्य सरकारें अपने अपने विधानमण्डलो द्वारा समय समय पर निर्धारित सीमाओ के अधीन अपनी अपनी संचित निधियों की सुरक्षा पर श्रृण ल सकती है। संविधान में यह भी व्यवस्था है कि ससद द्वारा निर्धारित सीमाओ के अधीन सघ सरकार राज्यों को श्रृण दे सकती है।

वित्त आयोग (Finance Commission)—संविधान के प्रारम्भ होने के दो वर्ष के भीतर और उसके बाद प्रति पाँच वर्ष में या उससे पूर्व ही जैसा राष्ट्रपति उचित समझे वित्त आयोग की नियुक्ति की जाने की व्यवस्था है। वित्त आयोग में एक सभापति और चार सदस्य होते हैं, जिह राष्ट्रपति नियुक्त करता है—(1) किन करो या महसूलो को सघ और राज्यों के बीच बाँटना है (2) भारत की संचित निधि से विभिन्न राज्यों की दिये जाने वाले अनुदानो के सम्बन्ध में सिद्धान्तो का निर्धारण, तथा (3) स्वस्थ वित्तीय पद्धति के हित में राष्ट्रपति द्वारा जो मामले वित्त आयोग को सौंपे जाए। वित्त आयोग की सिफारिशो को राष्ट्रपति अनिवार्यत एक व्याख्यात्मक स्मृति के साथ ससद के दोनो सदनों के सामने रखवाता है।

प्रथम वित्त आयोग ने, जो 1951 में नियुक्त हुआ था, आय कर से प्राप्त होने वाली धनराशि में राज्यों का भाग 40 के स्थान पर 55 प्रतिशत में बढ़ाकर 60 प्रतिशत कर दिया। अनुच्छेद 275 के अन्तर्गत सघ द्वारा राज्यों को दी जाने वाली राशि में भी वृद्धि की सिफारिश दूसरे वित्त आयोग द्वारा की गयी थी। पाँचवें वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार अप्रैल 1969 से आरम्भ हुए वर्ष से पाँच वर्ष तक राज्यों को 4,266 करोड़ रुपये हस्तांतरित किये जायेंगे, जबकि चौथे वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार यह राशि 2,886 करोड़ ही रहती। भारत सरकार ने वित्त आयोग की वे सभी सिफारिशें स्वीकार कर ली हैं जिनके अनुसार राज्यों और संघीय क्षेत्रों को सरकार द्वारा आरोपित व एकत्रित करों में पहले से कहीं अधिक बड़ा भाग प्राप्त होगा। वित्तीय सम्बन्धों के बारे में दो बातें उल्लेखनीय हैं। प्रथम, राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) के एक निणय द्वारा राज्यों ने स्वेच्छा से कपड़े, चीनी और तम्बाकू पर विक्री कर लगाने का अविवार केन्द्र को प्रदान कर दिया है, जिसके बदले में सघ सरकार उन्हें अन्य प्रकार से धन देती है। दूसरे, कर जांच आयोग (Taxation Inquiry Commission) की सिफारिश के अनुसार सविधान में संशोधन किया गया है और अनुच्छेद 269 के अन्तर्गत अंतर्राज्य विक्री कर को भी जोड़ दिया गया है, अर्थात् इस प्रकार के कर केन्द्र द्वारा लगाये व एकत्रित किये जाते हैं, कि तु उनसे होने वाली आय राज्यों में बांट दी जाती है।

सघ और राज्यों के वित्तीय क्षेत्र के पारस्परिक सम्बन्धों के विवेचन से हम इन निष्कर्षों पर पहुँचेंगे—पहले, वित्तीय व्यवस्था भारतीय संघ की अन्य व्यवस्थाओं से मेल खाती है, अर्थात् इस क्षेत्र में भी केन्द्रीकरण है। यह पूर्णतः सत्य है कि सघ सरकार की दृष्टि वित्तीय दृष्टि से राज्य सरकारों की अपेक्षा कहीं अधिक सुदृढ़ता व स्थायित्व से पूर्ण है, और ऐसा होना देश के नियोजित विकास के लिए अति आवश्यक है। दूसरे, भारत के सविधान-निर्माताओं ने अन्य सत्तात्मक सविधानों के दोषों से बचने का प्रयत्न किया है। हमारे सविधान में उस सिद्धांत का पालन नहीं हुआ है जिसके अनुसार सभी प्रत्यक्ष कर राज्यों और अप्रत्यक्ष कर सघ को सौंपे जाने चाहिए। वास्तव में करो अर्थात् आय स्रोतों का वितरण कुशल प्रशासन व उपयुक्तता पर आधारित है। अतः यह व्यावहारिक है। राज्यों को पर्याप्त साधन प्राप्त हो सकें, इसलिए सघ सरकार द्वारा उन्हें अधिक सहायता प्रदान की जाने की व्यवस्था की गयी है।

सघ व राज्यों के पारस्परिक सम्बन्धों पर नियोजन का प्रभाव—यह कहना उचित है कि भारत में वास्तविक नियोजन का प्रारम्भ योजना आयोग की रचना के साथ हुआ। यद्यपि समवर्ती सूची में सामाजिक और आर्थिक नियोजन का विषय सम्मिलित है, नियोजन के सम्बन्ध में संसद ने कोई कानून नहीं बनाया है। यद्यपि में नियोजन काय अभी तक कम या अधिक रूप में अनौपचारिक स्तर पर संचालित हो रहा है। यदि कोई राज्य यह कह कि चूकि योजना आयोग सांविधानिक संस्था नहीं है, अतएव वह उसके निणयों का मानने के लिए बाध्य नहीं है, तो भारत सरकार उसे विवश नहीं कर सकती। भारत सरकार पंचवर्षीय योजनाओं को (राज्यों की सहमति से) स्वीकार करती है और राज्यों को अनेक योजनाओं की पूर्ति के लिए आर्थिक सहायता देती है। इसी कारण राज्य योजना आयोग के निर्देशों को स्वीकार करते हैं।

राज्यों का पूर्ण सहयोग प्राप्त करने के उद्देश्य से योजना आयोग ने एक राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) की स्थापना का विचार दिया। इस परिषद् के अस्तित्व का आधार भी कोई कानून अथवा सविधान नहीं है। के० सतानम के अनुसार, सांविधानिक दृष्टि से, 'राष्ट्रीय विकास परिषद् का स्थान सम्पूर्ण भारतीय संघ की एक सर्वोपरि केबिनेट के समान है, यह एक ऐसी केबिनेट है जो भारत सरकार और राज्य सरकारों के लिए

काय करती है।¹ जहाँ तक योजनाओं को वाय रूप देने का प्रश्न है, विभिन्न राज्य उह कार्यावित्तरते हैं, किन्तु संघ सरकार के विभिन्न मन्त्रालय सरकारों के समानांतर मन्त्रालया को विभिन्न प्रकार से प्रभावित करते हैं। उदाहरण के लिए, प्रारम्भिक शिक्षकों के वेतन में वृद्धि के लिए भारत सरकार के शिक्षा मन्त्रालय ने महत्वपूर्ण पहल की। भारत सरकार के मन्त्रालय समय समय पर सम्मेलन बुलाते हैं और उनसे नियमों को कार्यावित्तराने में महत्वपूर्ण योग देते हैं। इसीलिए के० सतानम का मत है कि नियोजन ने भारत के सघारमक रूप को समाप्त कर दिया है और हमारे देश का शासन अनेक बातों में एकात्मक पद्धति के समान चल रहा है।² यह सच है कि नियोजन ने भारतीय संघ के सघात्मक रूप को बहुत कुछ एकात्मक रूप दे दिया है, किन्तु हमारे विचार में यह कहना उचित नहीं है कि राष्ट्रीय विकास परिषद् एक सर्वोपरि केबिनेट है और नियोजन के कारण सघात्मक रूप का अनेक बातों में प्रायः अंत हो गया है।

सितम्बर 1962 में टी० टी० कृष्णमाचारी ने एक भाषण में 'संघीय केन्द्र बनाम राज्य' विषय पर बोलते हुए कहा था 'जो शक्ति इस समय राष्ट्र ने अपने आंतरिक प्रयत्न व बाह्य समझ के सम्बंध में प्राप्त की है, वह सघात्मक शासन की शक्ति से उत्पन्न हुई है। इस बड़े परिणाम की प्राप्ति में, इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि केन्द्र व राज्यों के पारस्परिक सम्बंधों में कुछ राजनीतिक असंतुलन पैदा हुआ है। नियोजन आयोग ने तो कुछ सीमा तक केन्द्र से राज्यों को श्रृंखला व अनुदान आदि देने का कठिन कार्य अपने हाथ में ले लिया है। योजना आयोग द्वारा राज्यों के परामर्श संयोजना बनाने की प्रक्रिया सघात्मक राज्य में एक विघ्यात्मक तत्व (positive element) है, अस्तु मेरा मत है कि नियोजन आयोग केन्द्र की उस प्रधान शक्ति को जो वह राष्ट्र के साधनों के अंतिम नियंत्रण के रूप में रखता है कुछ कम करने अथवा उसने दोषों को दूर करने में सहायता करता है।'³ सविधान बनाते समय कोई ऐसा स्पष्ट विचार न था कि नियोजन का सघात्मक संरचना पर प्रभाव पड़ेगा। अविष्य के बारे में यह भी निश्चित न था कि नियोजन आयोग वित्तीय आयोग 'का स्थान ले लेगा, जिसका अधिकार क्षेत्र संघीय वित्त के केवल आयोजना से प्रत्यक्ष पहलुओं तक ही रह जायेगा। फिर भी, समय ने यह दिखा दिया है कि प्रधान दल (कांग्रेस) की राजनीतिक स्थिति के साथ साथ नियोजन एकता स्थापित करने में एक बड़ी शक्ति रहा है।⁴

अब हम यह देखना है कि भारत के सविधान में सघात्मक लक्षण कहा तक विद्यमान है।

¹ The position of the National Development Council has come to approximate to that of a super Cabinet of the entire India federation as a Cabinet functioning for the Government of India and Governments of all the states Ibid p 44

² Planning has superseded the federation and our country is functioning almost like a unitary system in many respects Ibid p 55

³ I maintain therefore that the Planning Commission helps to mitigate and soften the undoubtedly dominant power that the Centre reported in as ultimate controller that distributes the resources of the nation Reported in Indian Express Sep 9 1962

⁴ Yet time has shown that along with the dominant party political situation planning has been a strong unifying force within Indian federalism —Austin G The Indian Constitution p 236

Also see A political party plays the role of an extra constitutional agency in the running of a federal system Through a formal federal system in all respects the very system is reduced to a unitarian model when political parties run the machinery of general and regional governments without federalising their own character The case of Congress Party in India affords a shining case in this regard —Johari J C Comparative Politics p 163

प्रथम वित्त आयोग ने, जो 1951 में नियुक्त हुआ था, आय कर से प्राप्त होने वाली घनराशि में राज्यों का भाग 40 के स्थान पर 55 प्रतिशत से बढ़ाकर 60 प्रतिशत कर दिया। अनुच्छेद 275 के अंतर्गत सघ द्वारा राज्यों को दी जाने वाली राशि में भी वृद्धि की सिफारिश दूसरे वित्त आयोग द्वारा की गयी थी। पाँचवें वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार अगस्त 1969 से आरम्भ हुए वर्ष से पाँच वर्ष तक राज्यों को 4,266 करोड़ रुपये हस्तांतरित किये जायेंगे, जबकि चौथे वित्त आयोग की सिफारिश के अनुसार यह राशि 2,886 करोड़ ही रहती। भारत सरकार ने वित्त आयोग की वे सभी सिफारिशें स्वीकार कर ली हैं जिनके अनुसार राज्यों और संघीय क्षेत्रों को सरकार द्वारा आरोपित व एकत्रित करो में पहले से कहीं अधिक बड़ा भाग प्राप्त होगा। वित्तीय सम्बन्धों के बारे में दो बातें उल्लेखनीय हैं। प्रथम, राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) के एक निणय द्वारा राज्यों में स्वेच्छा से कपड़े, चीना और तम्बाकू पर बिक्री कर लगाने का अधिकार केंद्र को प्रदान कर दिया है, जिसके बदले में सघ सरकार उह अर्थ प्रकार से धन देती है। दूसरे, कर जाँच आयोग (Taxation Inquiry Commission) की सिफारिश के अनुसार सविधान में सशोधन किया गया है और अनुच्छेद 269 के अंतर्गत अंतर्राज्य बिक्री कर को भी जोड़ दिया गया है, अर्थात् इस प्रकार के कर केंद्र द्वारा लगाये व एकत्रित किये जाते हैं, किंतु उनसे होने वाली आय राज्यों में बाँट दी जाती है।

सघ और राज्यों के वित्तीय क्षेत्र के पारस्परिक सम्बन्धों के विवेचन में हम इन निष्कर्षों पर पहुँचेंगे—पहले, वित्तीय व्यवस्था भारतीय सघ की अर्थ व्यवस्थाओं से मेल खाती है, अर्थात् इस क्षेत्र में भी केन्द्रीकरण है। यह पूर्णतः सत्य है कि सघ सरकार की स्थिति वित्तीय दृष्टि से राज्य सरकारों की अपेक्षा कहीं अधिक सुदृढता व स्वायत्तिय से पूर्ण है, और ऐसा होना देश के नियोजित विकास के लिए अति आवश्यक है। दूसरे, भारत के सविधान निर्माताओं ने अर्थ मण्डलिक सविधानों के दोषों से बचने का प्रयत्न किया है। हमारे सविधान में उस सिद्धांत का पालन नहीं हुआ है जिसके अनुसार सभी प्रत्यक्ष कर राज्यों और अप्रत्यक्ष कर सघ को सौंपे जाने चाहिए। वास्तव में करो अर्थात् आय स्रोतों का वितरण कुशल प्रशासन व उपयुक्तता पर आधारित है। अतः यह व्यावहारिक है। राज्यों को पर्याप्त साधन प्राप्त हो सकें, इसलिए सघ सरकार द्वारा उहे अधिक सहायता प्रदान की जाने की व्यवस्था की गयी है।

सघ व राज्यों के पारस्परिक सम्बन्धों पर नियोजन का प्रभाव—यह कहना उचित है कि भारत में वास्तविक नियोजन का आरम्भ योजना आयोग की रचना के साथ हुआ। यद्यपि समकालीन सूची में सामाजिक और आर्थिक नियोजन का विषय सम्मिलित है, नियोजन के सम्बन्ध में सघ ने कोई कानून नहीं बनाया है। यथायथ नियोजन काय अभी तक कम या अधिक रूप में अनौपचारिक स्तर पर संचालित हो रहा है। यदि कोई राज्य यह कहे कि सूक्ति योजना आयोग सांविधानिक संध्या नहीं है, अतएव वह उसके निणयों को मानने के लिए बाध्य नहीं है, तो भारत सरकार उस विवश नहीं कर सकती। भारत सरकार पंचवर्षीय योजनाओं को (राज्यों की सहमति से) स्वीकार करती है और राज्यों को अनेक योजनाओं की पूर्ति के लिए आर्थिक सहायता देती है। इसी कारण राज्य योजना आयोग के निर्देशों को स्वीकार करते हैं।

राज्यों का पूर्ण सहयोग प्राप्त करने के उद्देश्य से योजना आयोग ने एक राष्ट्रीय विकास परिषद् (National Development Council) की स्थापना का विचार दिया। इस परिषद् के अस्तित्व का आधार भी कोई कानून अथवा सविधान नहीं है। के० सतानम के अनुसार, सांविधानिक दृष्टि से, 'राष्ट्रीय विकास परिषद् का स्थान सम्पूर्ण भारतीय सघ की एक सर्वोपरि केबिनेट के समान है, यह एक ऐसी केबिनेट है जो भारत सरकार और राज्य सरकारों के लिए

काय करती है।¹ जहाँ तक योजनाओं को काय रूप देने का प्रश्न है, विभिन्न राज्य यह कार्यान्वित करते हैं, किन्तु संघ सरकार के विभिन्न मंत्रालय राज्य सरकारों के समानांतर मंत्रालयों को विभिन्न प्रकार से प्रभावित करते हैं। उदाहरण के लिए, प्रारम्भिक शिक्षा के वेतन में वृद्धि के लिए भारत सरकार के शिक्षा मंत्रालय ने महत्वपूर्ण पहल की। भारत सरकार के मंत्रालय समय समय पर सम्मेलन बुलाते हैं और उनके निणयों को कार्यान्वित कराने में महत्वपूर्ण योग देते हैं। इसीलिए के० सतानम का मत है कि नियोजन ने भारत के संघात्मक रूप को समाप्त कर दिया है और हमारे देश का शासन अनेक बातों में एकात्मक पद्धति के समान चल रहा है।² यह सच है कि नियोजन ने भारतीय संघ के संघात्मक रूप को बहुत कुछ एकात्मक रूप दे दिया है, किन्तु हमारे विचार में यह कहना उचित नहीं है कि राष्ट्रीय विकास परिषद् एक सर्वोपरि कैबिनेट है और नियोजन के कारण संघात्मक रूप का अनेक बातों में प्रायः अन्त हो गया है।

सितम्बर 1962 में टी० टी० कृष्णमाचारी ने एक भाषण में 'संघीय केन्द्र बनाम राज्य' विषय पर बोलते हुए कहा था 'जो शक्ति इस समय राष्ट्र ने अपने आन्तरिक प्रबंधन व बाह्य समृद्धि के सम्बन्ध में प्राप्त की है, वह संघात्मक शासन की शक्ति से उत्पन्न हुई है। इस बड़े परिणाम की प्राप्ति में, इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि केन्द्र व राज्यों के पारस्परिक सम्बन्धों में, कुछ राजनीतिक असन्तुलन पैदा हुआ है। नियोजन आयोग ने तो कुछ सीमा तक केन्द्र से राज्यों को ऋण व अनुदान आदि देने का कठिन कार्य अपने हाथ में ले लिया है। योजना आयोग द्वारा राज्यों के परामर्श से योजना बनाने की प्रक्रिया संघात्मक राज्य में एक विध्यात्मक तत्व (positive element) है, अस्तु मेरा मत है कि नियोजन आयोग केन्द्र की उस प्रधान शक्ति को जो वह राष्ट्र के साधनों के अंतिम नियन्त्रण के रूप में रखता है कुछ कम करने अथवा उसके दोषों को दूर करने में सहायता करता है।'³ संविधान बनते समय कोई ऐसा स्पष्ट विचार न था कि नियोजन का संघात्मक संरचना पर प्रभाव पड़ेगा। भविष्य के बारे में यह भी निश्चित न था कि नियोजन आयोग वित्तीय आयोग का स्थान ले लेगा, जिसका अधिकार क्षेत्र संघीय वित्त के केवल आयोजना से पृथक् पहलुओं तक ही रह जायेगा। फिर भी, समय ने यह दिखा दिया है कि प्रधान दल (कांग्रेस) की राजनीतिक स्थिति के साथ साथ नियोजन एकता स्थापित करने में एक बड़ी शक्ति रहा है।⁴

अब हमें यह देखना है कि भारत के संविधान में संघात्मक लक्षण कहा तक विद्यमान है।

¹ The position of the National Development Council has come to approximate to that of a super Cabinet of the entire India federation = Cabinet functioning for the Government of India and Governments of all the states *Ibid* p 44

² Planning has superseded the federation and our country is functioning almost like a unitary system in many respects *Ibid* p 55

³ 'I maintain therefore that the Planning Commission helps to mitigate and soften the undoubtedly dominant power that the Centre reported in as ultimate controller that distributes the resources of the nation Reported in *Indian Express* Sep 9 1962

⁴ 'Yet time has shown that along with the dominant party political situation planning has been a strong unifying force within Indian federalism —Austin G *The Indian Constitution* p 236

Also see A political party plays the role of an extra constitutional agency in the running of a federal system Through a formal federal system in all respects the very system is reduced to a unitarian model when political parties run the machinery of general and regional governments without federalising their own character The case of Congress Party in India affords a shining case in this regard —Johari J C *Comparative Politics*,

भिन्न मत व्यक्त किये हैं, जिनमें से कुछ का उल्लेख यहाँ किया जाता है। जी० एन० जोशी के मतानुसार, 'संघ वस्तुतः एक संघात्मक' राज्य नहीं बल्कि अर्द्ध संघात्मक (quasi federal) राज्य है, जिसमें कई अति सारपूर्ण तत्त्व एकात्मकता के हैं। यद्यपि यह स्वरूप में संघात्मक है, यह अथवा संघात्मक संविधानों के विपरीत समय और परिस्थितियों की आवश्यकताओं के अनुसार एकात्मक और संघात्मक दोनों ही हैं।¹ प्रो० व्हीयर के अनुसार संघात्मक राज्य की 'सूक्ष्म' आवश्यकता यह है कि क्रमशः संघ और प्रादेशिक सरकारों के अबाध नियंत्रण में कुछ विषय, वह चाहे एक ही हो, अवश्य होने चाहियें। चूँकि भारत का संविधान इस बात को पूर्णतया पूरा नहीं करता अतः वह इसे पूरी तौर से संघात्मक स्वीकार करने को तैयार नहीं है। कई महत्वपूर्ण संघात्मक विशेषताएँ होने के कारण वह इसे अर्द्ध संघात्मक बताता है। सिद्धांतों को अलग करके वास्तव में जिन प्रश्नों का निणय होना चाहिए, ये हैं—क्या राष्ट्रीय और प्रांतीय सरकारों का आपसी सम्बंध प्रमुख और प्रतिनिधि (principal and delegate) जैसा है? जिन शक्तियों का वे अपने क्षेत्रों में प्रयोग करती हैं, उनका वास्तविक और ठीक ठीक स्वरूप क्या है? यदि हम भारत के संविधान पर इन बातों को ध्यान में रखकर विचार करें तो हमें उसे संघात्मक मानना पड़ेगा, क्योंकि राष्ट्रीय और राज्य सरकारों के बीच के सम्बंध प्रमुख और प्रतिनिधि जैसे नहीं हैं। दोनों को अपना अपना पद और उनकी शक्तियाँ संविधान से प्राप्त हुई हैं। एलेक्जेंड्रोविच के अनुसार, यद्यपि संघ की रचना ऊपर से की गयी है, राज्य वास्तविक संसदात्मक शासन के अधिकारों का उपभोग करते हैं। विकास कार्यों के प्रभाव से केन्द्र के प्रति राज्यों की स्थिति सुदृढ़ हुई है, विशेषकर भाषायी समुदायों के दबाव में भारत के संघात्मक नवशे को फिर से खींचा गया है। अतएव भारत को अर्द्ध संघात्मक राज्यों के वर्ग में रखना 'वायोचित नहीं है।'²

आगे प्रश्न यह उठता है कि क्या अति सुदृढ़ केन्द्र भारत के हित में है। अधिकतर विचारक और लेखक इस बात से सहमत हैं कि सुदृढ़ केन्द्र की व्यवस्था भारत के हित में है। आंतरिक और अंतर्राष्ट्रीय परिस्थितियों पर विचार करने से यह स्पष्ट होता है कि भारत की एकता अक्षुण्ण रहनी चाहिए। एकता बनाये रखने के लिए सुदृढ़ केन्द्र और संविधान के अनेक एकात्मक लक्षणों का होना अति आवश्यक व उपयोगी सिद्ध होगा। भारत का इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि जब भी केन्द्रीय सत्ता कमजोर पड़ी भारत राजनीतिक दृष्टि से खण्डों में बँटा। कुछ समय से राष्ट्र विरोधी तत्त्व—प्रांतीयता, साम्प्रदायिकता आदि इतने प्रबल रहे हैं कि उन्हें राष्ट्र हित में शक्तिशाली केन्द्र द्वारा नियंत्रण में रखा जाना आवश्यक है। वास्तव में जनसंघ और हिन्दू महासभा आदि तो अब भी इस बात पर बल देते हैं कि भारत में एकात्मक शासन होना चाहिए। देश के पुनर्निर्माण, आर्थिक विकास तथा नागरिकों के जीवन स्तर को ऊँचा उठाने के लिए भी पाठक सुदृढ़ केन्द्रीय नियंत्रण की आवश्यकता को स्वीकार करेंगे। स्व० डा० अम्बेदेकर ने 25 नवम्बर 1949 को संविधान सभा में कहा था 'यह मानना पड़ेगा कि केन्द्र को ऐसी शक्ति प्राप्त है कि वह राज्यों की इच्छा के विरुद्ध कार्य कर सके, परन्तु ऐसी शक्तियाँ संविधान की साधारण विशेषताएँ नहीं हैं। उनका प्रयोग केवल आपातकाल तक सीमित रहेगा।'

¹ Joshi G N *The Constitution of India* p 34

² India is a case *sui generis*. Though the federation was created from above the local States enjoy the rights of real parliamentary government whatever the distribution of powers between them and the centre. The impact of developments on the federal balance is such that it tends to strengthen the position of local States vis à vis the centre the more so as the pressure of linguistic communities called for redrawing the federal map of India. It hardly justifies the classification of India as a quasi federation. Alexandrowicz C H *Constitutional Development in India* pp 159-170

विभिन्न लेखकों ने यह स्वीकार किया है कि भारत के संविधान में यह सघात्मक सम्पन्न मिलती है— (1) सघ सरकार तथा राज्यों का स्वतन्त्र कानूनी पद और व्यक्तित्व प्राप्त है। प्रत्येक को अपने अपने क्षेत्र में विधायी व कार्यपालिका शक्तियाँ प्राप्त हैं। संविधान में शक्तियाँ का वितरण तीन सूचियों के अंतर्गत किया गया है। समवर्ती सूची की व्यवस्था आस्ट्रेलिया व संविधान से साँझा है। (2) दोनों ही सरकारों का सम्बन्ध सीधे नागरिकों से है और नागरिकों की निष्ठा दाहक है यद्यपि हमारे देश में नागरिकता दोहरी नहीं बरन् हाहरी है। (3) संविधान द्वारा एक सर्वोच्च न्यायालय की स्थापना हुई है। (4) संविधान में संशोधन की प्रक्रिया अपरिवर्तनशील है क्योंकि कोई भी एक सरकार मनचाहा संशोधन, जिसका कि शक्तियाँ के वितरण पर प्रभाव पड़ता है नहीं कर सकती। इन लक्षणों के कारण यह स्वीकार किया गया है कि भारत के संविधान में सघात्मक संविधान की मुख्य विशेषताएँ मिलती हैं। इस बात से इनकार नहीं किया जा सकता कि संविधान स्वरूप और भावना दोनों में ही सघात्मक है। परन्तु यह आशय है कि कानून अर्थात् सुदृढ़ है।

यह बात किस सीमा तक सत्य है यह देखने के लिए हम संविधान के एकात्मक लक्षणों पर विचार करना होगा। अप्रलिखित वाता के सम्बन्ध में यह कहा जा सकता है कि भारत का संविधान सघात्मक संविधानों से 'यूनानिक' भिन्न है। (1) संविधान में केवल इकाई नागरिकता की व्यवस्था है, जबकि संयुक्त राज्य अमरीका में दोहरी नागरिकता है। (2) इसमें संयुक्त राज्य अमरीका की भाँति न्यायालय तथा अन्य प्रशासनिक अधिकरण दोहरे न हाकर सघ और राज्यों के लिए एक दूसरे से गुंथे हुए हैं, यथा न्यायालय, निर्वाचन आयोग, अखिल भारतीय सेवाएँ, निषेधक व महालेखा परीक्षक का विभाग इत्यादि। (3) आपात्काल की उद्घोषणा के कसस्वरूप संविधान का स्वरूप एकात्मक ही हो जायेगा। (4) साधारण काल में भी संसद राज्य-सूची के विषयों पर विशेष प्रक्रिया द्वारा कानून बना सकती है।

(5) अनुच्छेद 253 के अंतर्गत संसद को यह शक्ति प्राप्त है कि वह अन्तर्राष्ट्रीय संधियों व समझौतों को कार्यरूप में परिणत करने के लिए राज्य-सूची के विषयों पर भी कानून बना सकती है। (6) भारत के संविधान में ही सघ और राज्यों के संविधानों की व्यवस्था है इनके विपरीत संयुक्त राज्य अमरीका व स्विट्जरलैण्ड के इकाई राज्यों व संविधान अलग अलग हैं। (7) राज्यों के गवर्नरों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है और उन्हें साधारणतया आपात्काल में सघीय कार्यपालिका के निदेशों व आदेशों का पालन करना होता है। (8) अन्य सघात्मक राज्यों—संयुक्त राज्य अमरीका व स्विट्जरलैण्ड—में विभिन्न इकाइयों को सघीय विधानमण्डल के दूसरे सदन में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है, किन्तु भारत के संविधान में उनके प्रतिनिधित्व का आधार भिन्न है। (9) विभिन्न राज्यों की सीमाओं के अनुच्छेद 2 व 3 के अन्तर्गत (राज्यों की इच्छा जानने के उपरांत) संसद के कानून द्वारा परिवर्तन किये जा सकते हैं। अनुच्छेद 169 के अनुसार संसद किसी राज्य में विधान परिषद् की रचना अथवा उसका अंत कर सकती है। (10) कार्यपालिका क्षेत्र में स्पष्ट बताया गया है कि प्रत्येक राज्य की कार्यपालिका शक्ति का प्रयोग इस प्रकार से किया जायेगा कि सघीय कार्यपालिका शक्ति के प्रयोग में कोई बाधा न पड़े। (11) वित्तीय क्षेत्र में कई प्रकार के कर और महसूल सघ सरकार द्वारा लगाये व वसूल किये जाते हैं, जिसकी आय का पूरा या अंश राज्य सरकारों को संसद के कानून के अनुसार दिया जाता है। वित्त आयोग इस सम्बन्ध में सिफारिश करता है और आयोग की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा ही की जाती है। (12) विधायी क्षेत्र में अनुच्छेद 200 और 201 के अनुसार कुछ विशिष्ट प्रकार के विधेयकों को गवर्नर द्वारा राष्ट्रपति की अनुमति के लिए रोका जाना आवश्यक है।

उपर्युक्त विशेषताओं के कारण विभिन्न लेखकों ने भारत के संविधान के बारे में भिन्न

भिन्न मत व्यक्त किये हैं, जिनमें से कुछ का उल्लेख यहाँ किया जाता है। जी० एन० जोशी के मतानुसार, 'संघ वस्तुतः एक संघात्मक राज्य नहीं बल्कि अर्द्ध संघात्मक (quasi federal) राज्य है जिसमें कई अति सारपूर्ण तत्त्व एकात्मकता के हैं। यद्यपि यह स्वरूप में संघात्मक है, यह अथवा संघात्मक संविधानों के विपरीत समय और परिस्थितियों की आवश्यकताओं के अनुसार एकात्मक और संघात्मक दोनों ही है।¹ प्रो० व्हीयर के अनुसार संघात्मक राज्य की न्यूनतम आवश्यकता यह है कि क्रमशः संघ और प्रादेशिक सरकारों के अन्तर्गत नियंत्रण में कुछ विषय, वह चाहे एक ही हो, अवश्य होने चाहियें। चूँकि भारत का संविधान इस बात को पूर्णतया पूरा नहीं करता अतः वह इसे पूरी तौर से संघात्मक स्वीकार करने को तैयार नहीं है। कई महत्वपूर्ण संघात्मक विशेषताएँ होने के कारण वह इसे अर्द्ध संघात्मक बताता है। सिद्धांतों को अलग करके वास्तव में जिन प्रश्नों का निणय होना चाहिए, ये हैं—क्या राष्ट्रीय और प्रांतीय सरकारों का आपसी सम्बन्ध प्रमुख और प्रतिनिधि (principal and delegate) जैसा है? जिन शक्तियों का वे अपने क्षेत्रों में प्रयोग करती हैं, उनका वास्तविक और ठीक-ठीक स्वरूप क्या है? यदि हम भारत के संविधान पर इन बातों को ध्यान में रखकर विचार करें तो हमें उसे संघात्मक मानना पड़ेगा, क्योंकि राष्ट्रीय और राज्य सरकारों के बीच के सम्बन्ध प्रमुख और प्रतिनिधि जैसे नहीं हैं। दोनों को अपना अपना पद और उनकी शक्तियाँ संविधान से प्राप्त हुई हैं। एलेक्जेंड्रोविच के अनुसार, यद्यपि संघ की रचना ऊपर से की गयी है, राज्य वास्तविक संसदात्मक शासन के अधिकारों का उपभोग करते हैं। विकास कार्यों के प्रभाव से केन्द्र के प्रति राज्यों की स्थिति सुदृढ़ हुई है, विशेषकर भाषायी समुदायों के दबाव में भारत के संघात्मक नक्शे को फिर से खोचा गया है। अतएव भारत को अर्द्ध संघात्मक राज्यों के वर्ग में रखना 'यावोचित नहीं है।²

आगे प्रश्न यह उठता है कि क्या अति सुदृढ़ केन्द्र भारत के हित में है। अधिकतर विचारक और ललक इस बात से सहमत हैं कि सुदृढ़ केन्द्र की व्यवस्था भारत के हित में है। आन्तरिक और अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियों पर विचार करने से यह स्पष्ट होता है कि भारत की एकता अखण्ड रहनी चाहिए। एकता बनाये रखने के लिए सुदृढ़ केन्द्र और संविधान के अनेक एकात्मक लक्षणों का होना अति आवश्यक व उपयोगी सिद्ध होगा। भारत का इतिहास इस बात का साक्ष्य है कि जब भी केन्द्रीय सत्ता कमजोर पड़ी भारत राजनीतिक दृष्टि से खण्डों में बँटा। कुछ समय से राष्ट्र विरोधी तत्त्व—प्रांतीयता, साम्प्रदायिकता आदि इतने प्रबल रहे हैं कि उन्हें राष्ट्र हित में शक्तिशाली केन्द्र द्वारा नियंत्रण में रखा जाना आवश्यक है। वास्तव में जनसंघ और हिंदू महासभा आदि तो अब भी इस बात पर बल देते हैं कि भारत में एकात्मक शासन होना चाहिए। देश के पुनर्निर्माण, आर्थिक विकास तथा नागरिकों के जीवन स्तर को ऊँचा उठाने के लिए भी पाठक सुदृढ़ केन्द्रीय नियंत्रण की आवश्यकता को स्वीकार करेंगे। स्व० डा० अम्बेदकर ने 25 नवम्बर 1949 को संविधान सभा में कहा था 'यह मानना पड़ेगा कि केन्द्र को ऐसी शक्ति प्राप्त है कि वह राज्यों की इच्छा के विरुद्ध कार्य करा सके, परन्तु ऐसी शक्तियाँ संविधान की साधारण विशेषताएँ नहीं हैं। उनका प्रयोग केवल आपातकाल तक सीमित रहेगा।'

¹ Joshi G N *The Constitution of India* p 34

² India is a case *sui generis*. Though the federation was created from above the local States enjoy the rights of real parliamentary government whatever the distribution of powers between them and the centre. The impact of developments on the federal balance is such that it tends to strengthen the position of local States vis-à-vis the centre the more so as the pressure of linguistic communities called for redrawing the federal map of India. It hardly justifies the classification of India as a quasi federation. Alexandrowicz C H *Constitutional Development in India* pp 159-170

उन्होंने यह भी कहा 'कभी सफ्ट बाल में सघ व राज्या के दावा मे मतभेद पैदा हो सकता है। ऐसे समय मे नागरिक की निष्ठा अंतिम रूप से सघ के प्रति बनी रहनी चाहिए और उसका सघ और राज्य के बीच विभाजित होना उचित नहीं। सब बाह्य आढम्बर को हटाकर नान प्रप्त यह उठना है कि नागरिक की अवशिष्ट निष्ठा पर किसका अधिकार है। इस बात में अधिकांश व्यक्तियों को कोई सदेह नहीं हो सकता कि आपात्काल में नागरिकों की अवशिष्ट निष्ठा सघांतरित राज्यों के प्रति न होकर नेट्र के प्रति होनी चाहिए।'।

4 सोवियत सघ में सघात्मक शासन का रूप

रूस के साम्यवादी नेताओं ने राष्ट्रीयताओं की समस्या का हल सघवाद अर्थात् विभिन्न राष्ट्रों के सघ की स्थापना में पाया। सिद्धांत रूप में साम्यवादी सघात्मक शासन में विश्वास नहीं करते। साम्यवादी सिद्धांतों के अनुसार समाजवाद और साम्यवाद की स्थापना के लिए पहले एक शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार अथवा सवहारा बग की अधिनायकताही आवश्यक है और बग बिहीन समाज की स्थापना के बाद राज्य को समाप्ति की दिशा में बढ़ना है। मार्क्स के सहयोगी एंजल्स (Engels) ने स्पष्ट लिखा है कि 'सवहारा बग तो केवल एक और अविभाज्य गणराज्य के रूप का ही प्रयोग कर सकता है' परन्तु लेनिन ने रूस की वास्तविकताओं को समझा और आरम्भ में ही राष्ट्रों के स्वभाष्य निणय के सिद्धांत को अपनाया। इस धारणा के अंतर्गत उसने रूसी साम्राज्य में सम्मिलित राज्यों के पृथक् होने के अधिकार को भी माना। परन्तु विभिन्न राष्ट्र स्वभाष्य निणय के अधिकार का प्रयोग सोवियत नीति के अनुसार अर्थात् साम्यवाद की स्थापना के लिए ही कर सकते थे। कहने का तात्पर्य यह है कि सोवियत नेताओं की दृष्टि में राष्ट्रों के स्वभाष्य निणय के सिद्धांत पर आधारित सघवाद साम्यवाद के नीचे है, अर्थात् सघवाद का अंतिम ध्येय भी साम्यवाद की स्थापना में सहायक होना है।

लेनिन और स्टालिन सघ को एकात्मक राज्य की अपेक्षा कमजोर शासन प्रणाली मानते थे, फिर भी राष्ट्रों की समस्या को हल करने के उद्देश्य से उन्होंने सघवाद का सिद्धांत अपनाया। स्टालिन यह समझता था कि यदि कमजोर राष्ट्रीय समूहों की स्वभाष्य निणय के सिद्धांत के अनुसार अलग होने दिया गया होता तो यह सम्भव था कि उन्हें कोई दूसरा साम्राज्य अपने ओर कर लेता। इसलिए उसने साम्यवादी दल की ओर से यह तर्क रखा कि प्रत्येक राष्ट्र को स्वभाष्य निणय का अधिकार है, किन्तु यदि ऐसा करने वाले राष्ट्र प्रगति अर्थात् साम्यवाद की ओर पग न रखेंगे तो साम्यवादी दल इस बात के लिए तैयार न होया कि उन्हें इस अधिकार के प्रयोग का अवसर दिया जाये और वे पूँजीवादी शत्रुओं के साथ मिल जायें। इसी कारण साम्यवादी लेखक सोवियत सघ को 'रूप में राष्ट्रीय परन्तु सार में समाजवादी' बताते हैं।

सघ के अंतर्गत सघीय गणराज्य तथा अन्य उप विभाग—संविधान की धारा 13 में सोवियत समाजवादी गणराज्यों के सघ' (U S S R) का सघात्मक राज्य बताया गया है, जो सम समाजवादी गणराज्यों की ऐच्छित एकता पर आधारित है। इसमें इस समय 16 गणराज्य सम्मिलित हैं, जिनके नाम ये हैं—रूस, यूक्रेन, बाल्टोरूस (श्वेत रूस), उजबेक, कजक, जाजिया, अजरबैजान, लिथुनिया, मोल्दावी, लेटविया, खिर्गिज, तदजिह्व, अर्मीनिया, तुर्कमेन, ग्योर्निया और करेलो फिनिश। इन्हें सघीय गणराज्य (union republics) कहा जाता है। संविधान की दृष्टि से ये एक-दूसरे के सम हैं, यद्यपि आकार व जनसंख्या तथा अन्य बातों में इनके बीच विभिन्नताएँ हैं। इनमें सबसे बड़ा रूस है, जो सोवियत सघ के कुल क्षेत्रफल के लगभग 3/4 भाग में फैला हुआ है और जिसमें कुल जनसंख्या का 3/5 भाग रहता है।

सघीय गणराज्यों में उप विभाग हैं, जिनके प्रकार और संख्या यहाँ दिये जाते हैं—टेरीटरी 6,

प्रदेश 124, स्वाधीन गणराज्य (autonomous republics) 15 स्वाधीन प्रदेश 9 और राष्ट्रीय क्षेत्र (national areas) 10। सोवियत सघ का सीधा सम्बन्ध सघीय गणराज्या से है, अथवा सभो निम्न स्तरीय इकाइयों की रचना सघीय गणराज्यों द्वारा की गयी है, परन्तु इन्हें भी सोवियत के द्वितीय सदन में (Soviet of Nationalities) में प्रतिनिधित्व प्राप्त है। इसी कारण सोवियत सघ को सघों का सघ (federation of federations) कहते हैं। उदाहरण के लिए 6 स्वाधीन प्रदेश सम्मिलित हैं। सम्पूर्ण सोवियत सघ में 16 सघीय गणराज्यों और 61 टेरिटरी, 22 प्रदेश, 9 स्वाधीन गणराज्य, स्वाधीन प्रदेश तथा कई राष्ट्रीय जिले हैं।

शक्तियों का विभाजन—प्रत्येक सघीय गणराज्य का अपना सविधान है। परन्तु इसमें कोई ऐसी बात नहीं हो सकती जिसका सघीय सविधान से विरोध हो। धारा 18 के अनुसार किसी भी सघीय गणराज्य की सीमाओं में उसकी सहमति के बिना कोई परिवर्तन नहीं हो सकता और वह सोवियत सघ से स्वतन्त्रतापूर्वक अलग होने का अधिकार है। सिद्धांत रूप में सोवियत सघ की शक्तियाँ स्पष्ट और प्रगणित हैं, जबकि क्षेत्र शक्तियाँ गणराज्यों के लिए आरक्षित हैं। धारा 14 के अंतर्गत सोवियत सघ की शक्तियों को 4 समूहों में रखा जा सकता है—पहला सोवियत सघ का अंतर्राष्ट्रीय सम्बन्धों में प्रतिनिधित्व, अन्य राज्यों से संधियाँ करना और उनका सम्पुष्टिकरण, युद्ध और शान्ति से सम्बंधित मामलों, प्रतिरक्षा का संगठन और सशस्त्र सेवाओं का निदेशन और राज्य की सुरक्षा का रक्षण। अंतिम शक्ति के अंतर्गत सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम को सम्पूर्ण सघीय क्षेत्र अपना किसी प्रदेश में सघ की सुरक्षा के हित में सैनिक कानून लागू करने का अधिकार भी प्राप्त है।

दूसरे समूह में समाजवादी आर्थिक व्यवस्था से सम्बंधित शक्तियाँ सम्मिलित हैं। सघीय शासन के मन्त्रालय दो प्रकार के हैं—अखिल सघीय (All-Union) जो केन्द्रीकृत हैं और सघ गणराज्यों के अधीन हैं। सोवियत सघ राष्ट्रीय आर्थिक व्यवस्था की इन शाखाओं में अविभाज्य गणराज्यों के अधीन है। सोवियत सघ राष्ट्रीय आर्थिक व्यवस्था की इन शाखाओं में अविभाज्य निदेशन की शक्ति रखता है—संचार के साधन, जल परिवहन, भारी और प्रतिरक्षा उद्योग मशीन-निर्माण और खाद्य रसद। तीसरे समूह में सामाजिक, सांस्कृतिक क्षेत्र से सम्बंधित मामलों सम्मिलित हैं तथा शिक्षा, स्वास्थ्य रक्षा और धर्म। पहले दो के बारे में सघ सरकार को आधारभूत सिद्धांतों के निर्धारण का अधिकार है (right to establish basic principles) और धर्म के विषय में 'विधि निर्माण के आधार स्थापित करने (to establish bases of legislation) का अधिकार है। चौथे समूह में सघ और सघीय गणराज्यों के बीच पारस्परिक सम्बन्धों के क्षेत्र में सघ की सर्वोपरिता सम्बन्धी सामान्य सिद्धांत आते हैं। उदाहरण के लिए सोवियत सघ में नये गणराज्यों का प्रवेश, सघीय सविधान के पालन पर नियन्त्रण, यह देखना कि सघीय गणराज्यों के सविधान सघीय सविधान के विरुद्ध नहीं हैं, सघीय गणराज्यों के बीच सीमा परिवर्तन का अनुसमर्थन और सघीय राज्यों के भीतर टेरिटोरियाँ, प्रदेशों, स्वाधीन गणराज्यों आदि की रचना का अनुसमर्थन।

सघीय गणराज्यों की शक्तियाँ—अपने सविधान के अनुसार प्रत्येक गणराज्य को ये शक्तियाँ प्राप्त हैं—यह राष्ट्रीय अव्यवस्था की योजना और गणराज्य के बजट को निश्चित करता है (affirms), यह सोवियत सघ के कानूनों के अनुरूप राज्यों की स्थानीय कानूनों और अन्य आय स्रोतों को स्थापित करता है, यह वीमे और वस्तुओं का प्रबंध करता है भूमि का प्रयोग प्राकृतिक खनिजों, वनों और जल-साधनों का प्रयोग किस क्रम में हो, यह निर्धारित करता है। इन विषयों में वह सघ सरकार द्वारा स्थापित आधारभूत सिद्धांतों से भाग दणन ग्रहण करता है।

के अधीन उद्यमों (enterprises) की दशाओं और प्रशासन को नियंत्रित करता है और उनका अधीक्षण भी, और यह मार्गों के निर्माण को पूरा करता है तथा स्थानीय परिवहन और संचार का निदेशन करता है। इसके अतिरिक्त सघीय गणराज्य अपने अधीन सांस्कृतिक, शैक्षणिक और वैज्ञानिक संगठना व संस्थाओं का भी निदेशन करते हैं। उन्हीं के हाथों में सामाजिक बीमा व शारीरिक व्यायाम और खेल आदि का निदेशन है। अतः म, सघीय गणराज्य अपने अधीन उप विभागों की सीमाओं आदि को निश्चित करने हैं। धारा 15 के अनुसार सोवियत संघ गणराज्यों के अधिनारा की रक्षा करता है। सोवियत संघ में इकट्ठी नागरिकता है। सघीय गणराज्य का प्रत्येक नागरिक सोवियत संघ का नागरिक होता है।

सोवियत संघ का सच्चा स्वरूप—प्रायः सभी विदेशी लेखक यह मानते हैं कि सोवियत संघ सच्चाई में सघात्मक राज्य नहीं है। वास्तव में प्रायः सभी महत्वपूर्ण शक्तियाँ राष्ट्रीय सरकार में निहित हैं। मच तो यह है कि सोवियत संघ में कई अनोखी विशेषताएँ हैं जिनका सक्षिप्त विवरण यहाँ दिया जाता है। एक ओर तो सोवियत संघ का संविधान संघ का सघात्मक शासन की दिशा में विश्व के अग्र सघीय राज्यों से आगे बढ़ गया है, जैसा कि इन बातों से स्पष्ट है—पहला सघीय गणराज्यों की स्वतंत्रतापूर्वक संघ से अलग होने का अधिकार है। अभी तक इस अधिकार का प्रयोग नहीं हुआ है। आलोचकों की दृष्टि में ऐसा कभी हो भी न सकेगा, क्योंकि यह अधिकार केवल दिखाने के लिए है। कुछ भी हो, अग्र सघात्मक संविधानों में इस प्रकार का प्राविधान भी नहीं है। दूसरे, 1944 में स्वीकृत संशोधन द्वारा सघीय गणराज्यों को महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्रदान की गयीं—(1) धारा 18 के अंतर्गत सघीय गणराज्यों को विदेशी राज्यों से सीधा सम्बंध स्थापित करने, उनके साथ दूतनीतिक व वाणिज्य दूतों का नियुक्ति करने और उनसे संधि धा करन के अधिकार मिले हैं। (2) धारा 18 के अंतर्गत सघीय गणराज्यों को अपनी संसदन सभाओं पर नियंत्रण का अधिकार है। इन्हीं संशोधनों के परिणामस्वरूप यूक्रेन और बाइलो रूस को संयुक्त राष्ट्र संघ की सदस्यता प्राप्त हुई। यह स्पष्ट है कि इस प्रकार के अधिकार अग्र किसी संघ राज्य में सघांतरित इकाइयों को प्राप्त नहीं हैं।

दूसरी ओर सोवियत संघ के संविधान में कई ऐसी बातें हैं अथवा आवश्यक बातों का अभाव है जिनके कारण इसे आलोचक सच्चा संघ नहीं मानते। सोवियत संघ के संविधान में सघात्मक संविधान की संवमान्य दो बातों का स्पष्ट अभाव है—पहला सोवियत संघ में माय पालिका का संविधान का संरक्षक नहीं बनाया गया है, अर्थात् उसे संघ गणराज्यों के कानूनों पर मायिक पुनरवलोकन की शक्ति प्राप्त नहीं है। साथ ही सोवियत संघ के सर्वोच्च मायालय की संविधान की धाराओं के निबन्धन की शक्ति भी प्राप्त नहीं है। दूसरे, संविधान में केवल सघीय सर्वोच्च सोवियत ही अकेले किसी भी प्रकार का संशोधन कर सकती है, अर्थात् संघ व गणराज्यों के बीच शक्तियों के विभाजन से सम्बंधित कोई भी संशोधन बिना गणराज्यों की सहमति अथवा जन निर्णय से किया जा सकता है। इन दोनों आवश्यक बातों के अभाव के कारण सोवियत संघ सघात्मक संविधान के माय प्रतिमानों से गिरा हुआ है अथवा सच्चे अर्थ में सघात्मक नहीं है। इन बातों के अतिरिक्त आलोचकों की दृष्टि में, सोवियत संघ में प्रायः सम्पूर्ण महत्वपूर्ण शक्तियाँ राष्ट्रीय सरकार में निहित हैं। अधिक से अधिक सघीय गणराज्यों को सांस्कृतिक क्षेत्र में स्वायत्तता प्राप्त है।

उपर्युक्त मत के पक्ष में अवलिखित तर्क दिए जाते हैं—(1) सोवियत संघ में सवहारा वग की अधिनायकताही है, जिसका अर्थ, व्यवहार में, साम्यवादी दल की अधिनायकताही से है। यह सच है कि साम्यवादी दल की स्थिति ऐसी है कि कोई भी क्षेत्र उसके प्रभाव में बाहर नहीं है। विभिन्न राष्ट्रों को अपनी भाषा व संस्कृति के विकास के लिए स्वाधीनता प्राप्त है, किन्तु उनकी

वह सीमित राष्ट्रीय स्वाधीनता कभी भी राजनीतिक क्षेत्र में अभि यक्त नहीं हो सकती।¹ इस बात को इस प्रकार आसानी से समझा जा सकेगा। सोवियत संघ में भारत व संयुक्त राज्य अमरीका आदि संघात्मक राज्यों की भांति यह सम्भव नहीं है कि किसी भी गणराज्य में साम्यवादी दल के अतिरिक्त किसी विराधी दल का शासन स्थापित हो सके। वहां के शासन की दृष्टि में संघवाद साम्यवाद के ऊपर नहीं है। (2) संघ सरकार को सम्पूर्ण राज्य क्षेत्र के लिए आर्थिक योजनाएँ बनाने की शक्ति प्राप्त है और सोवियत संघ में नियोजन सम्पूर्ण जीवन तक विस्तृत है, अतः गणराज्या के प्रायः सभी महत्वपूर्ण कार्य नियोजन के अंतर्गत आ जाते हैं।

(3) यदि दो संघीय राज्यों अथवा संघ व गणराज्यों के बीच शक्तियाँ व अधिकार क्षेत्र के सम्बन्ध में कोई विवाद उठे तो उसका निणय संघ सरकार करती है। यह पहले ही बताया जा चुका है कि वहां सर्वोच्च न्यायालय को आवश्यक शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं। (4) संघ सरकार का उन विषयों—जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, श्रम आदि—के बारे में भी, जिन्हें गणराज्यों को सौंपा हुआ है, आधारभूत सिद्धांत निर्धारित करने की शक्ति प्राप्त है। (5) अब अनेक बातों में संघ सरकार गणराज्यों की सरकारों के मांग दर्शन हेतु सामान्य सिद्धांत निर्धारित करती है। संघ की सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम की गणराज्य की मंत्रि परिषदों के निणयों को रद्द करने की शक्ति प्राप्त है। प्रेसीडियम इस शक्ति का प्रयोग धारा 49 फ के अंतर्गत तब करती है जबकि वे सोवियत कानूनों के विरुद्ध हों। (6) सोवियत संघ में इन सभी बातों तथा प्रोक्लूरेटर जनरल की स्थिति के कारण, जिसे सम्पूर्ण राज्य क्षेत्र में सोवियत के कठोर क्रियात्मक रूप की देख-रेख के अधिकार प्राप्त हैं वर्तमान प्रवृत्ति के द्वािकरण की ओर है।²

इस विषय में हम कुछ माय लेखकों के मत दते हैं। मक्स बेल्फ के अनुसार, 'सोवियत संविधान की दूसरी विशेषता नाम मात्र का संघात्मक तत्त्व है जो पुराने रूसी संघ में विद्यमान था और जो आज भी सोवियत संघ तथा संघीय राज्यों के बीच सम्बन्ध स्थापित करता है।' वास्तव में वह क्रांतिकारी काल की अस्थायी परिस्थितियों से उत्पन्न हुआ। इसका उद्देश्य माक्स व लेनिन के सिद्धांतों से नहीं हुआ, जिनका स्वरूप के द्वािकृत और संघ विरोधी है। व्यवहार में सोवियत संघवाद इतना सीमित है कि सोवियत संघ की संघात्मक शासन के उदाहरण रूप में पहचानना कठिन है।³ वहीयर ने इसे अद्ध संघ बताया है और उसके अनुसार, 'सोवियत संघ की किसी भी दशा में संघात्मक शासन नहीं माना जा सकता।' ऑग के अनुसार, 'संघात्मक रूप के बावजूद भी सोवियत संघ में सत्ता का जितना अधिक के द्वािकरण है उसके बराबर चाह सत्ता के अब किसी राज्य में हो, किन्तु उससे बढ कर तो वही कठिनाई से ही होगा। तथ्य यह है कि सोवियत पद्धति अंतिम अर्थ में संघात्मक नहीं है।'⁴

अतः में, सोवियत शासन के संगठन का आधार लोकतान्त्रिक के द्वािकरण (Democratic

¹ National autonomy has in no way been allowed to find expression in the field of politics which remains the exclusive domain of the Communist Party of the Soviet Union and its subordinate agencies Benkema et al *Contemporary Foreign Government* ■ 352

² Moreover a study of the developments of that area since the Bolshevik Revolution shows conclusively that the trend runs unmistakably in the direction of greater centralism Neumann E G, *op cit* p 569

³ It is the product of the temporary exigencies of the revolutionary period. It does not spring from Marxist Leninist theory which is centralist and anti federal in character. Soviet federalism is in practice so limited as to be scarcely recognizable as an example of the federal species —Brierley J L (ed) *Law and Government in Principle and Practice* p 284

⁴ In spite of the forms of federalism centralism of authority in the USSR is possibly equalled but hardly excelled anywhere else in the world. In point of fact the system is not federal in any ultimate sense Ogg F A *European Government and Politics* p 837

centralism) का सिद्धान्त है। सोवियत के वृत्तों का संगठन लोकतन्त्रात्मक केन्द्रीकरण सिद्धान्त के अनुसार है। सरल भाषा में इसका अर्थ यह है कि प्रत्येक स्तर की सोवियत को अपने अधिकार क्षेत्र के विभिन्न वृत्तों को करने के लोकतन्त्रात्मक अधिकार हैं। किन्तु प्रत्येक स्तर की सोवियत पर उच्चतर सोवियत का नियन्त्रण है, यह केन्द्रीकरण सिद्धान्त के अनुसार है। वास्तव में, यह विभिन्न क्षेत्रों में प्रशासन व प्रबंध का भाग दशक सिद्धान्त है। एक सोवियत लेखक के अनुसार इस सिद्धान्त के द्वारा राज्य के हितों और विभिन्न प्रदेशों के हितों के बीच सन्तुलित व्यवस्था है। समाजवादी केन्द्रीकरण नई सामाजिक व्यवस्था के प्रजातन्त्रात्मक स्वरूप की अभिव्यक्ति है।¹ विशिस्की के अनुसार यह केन्द्रीकरण (bureaucratic centralisation) से भिन्न है। वह कहता है कि इसमें विभिन्न इकाइयों की जनता में स्वाधीनता व स्थानीय स्वयं सेवा (अर्थात् प्रजातन्त्र) का भाव जागृत होता है, क्योंकि इसमें विभिन्न प्रदेशों की विशेषताओं और परिस्थितियों का ध्यान रखा जाता है। साथ ही केन्द्रीकरण का सिद्धान्त राज्य के सभी भागों की सामान्य चेतन इच्छा (common conscious will) और हितों को एक राष्ट्र के रूप में मिलाता है, क्योंकि इसमें आधारभूत नीति के महत्वपूर्ण प्रश्नों पर एकलपता प्राप्त होती है।

परन्तु आलोचकों के मतानुसार व्यवहार में प्रजातन्त्र कम है और केन्द्रीकरण पर अधिक बल है। फेल्ड का मत है कि प्रजातन्त्रात्मक केन्द्रीकरण में केन्द्रीकरण को प्रधानता दी जाती है। प्रांग और जिंक कहते हैं—“यह विश्वास करना कठिन है कि प्रजातन्त्रात्मक केन्द्रवाद में उतना प्रजातन्त्र हो सकता है जितना कि केन्द्रवाद। फिर भी जितने तथ्य उपलब्ध हैं उनके आधार पर यही निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि पूर्ण रूप से स्थानीय प्रबंध के मामलों में किसी सीमा तक स्वतंत्रता अवश्य रहती है।”² सोवियत संघ में आर्थिक नियोजन पर पूर्ण अधिकार संघ सरकार का है, अतएव आर्थिक व्यवस्था में केन्द्रीकरण होना स्वाभाविक है। इस विषय में मौलिक नीति का निर्धारण और नियोजन संघ सरकार द्वारा किया जाता है। अतएव राज्यों को जो कुछ भी स्वायत्तता अथवा पहल की शक्तियाँ प्राप्त हैं उनका क्रियात्मक रूप संघ द्वारा निर्धारित नीति के अनुरूप होना आवश्यक है। विदेशी लेखक भी यह मानते हैं कि सांस्कृतिक, शिक्षा व भाषा आदि के क्षेत्र में प्रादेशिक विभागों की सरकारों को काफी मात्रा में स्वाधीनता प्राप्त है अर्थात् प्रजातन्त्र पाया जाता है। विशिस्की के अनुसार, सोवियत पद्धति और संसद् पद्धति में मौलिक अंतर यह है कि ‘सोवियत शासन पद्धति में समस्त श्रमिक वर्ग का सावजनिक भाग (mass participation) रहता है।’

5 स्विट्जरलैंड में सघातमक व्यवस्था

स्विट्जरलैंड में राष्ट्रीयता और सघातमक सविधान का विकास साथ साथ हुआ है। 1848 में ही स्विट्जरलैंड ने सघातमक सविधान स्वीकार कर लिया था, यद्यपि इसका नाम अभी तक ‘स्विस कन्फेडरेशन’ चल रहा है। हॉग्युल ने लिखा है—“सघवाद की स्विट्जरलैंड में छद्मरेषा में प्रविष्ट कराया गया। ऐसे कई संघीय कानूनों का केटनो द्वारा लागू किये जाने की व्यवस्था और केटनो के अधिकारों की बात को बार बार कहने के द्वारा किया गया, परन्तु यह तथ्य छिपाया

¹ Democratic Centralism is the balanced adjustment of the interests of the State and those of the different regions forming that State. Socialist centralism is an expression of truly democratic nature of the new social order. It is a centralism exercised by people's rule in the interests of the working masses, a centralism which is in full harmony with the growing initiative and activity of the masses. Kovalevsky D I *Soviet Democracy*—A Creative Force pp 38-39.

² It is difficult to believe that democratic centralism embodies as much of democracy as of centralism. However the available evidence leads a student to conclude that there is a certain amount of freedom in routine affairs of a strictly local character. Ogg and Zink *Modern Foreign Governments* p 850.

नहीं जा सकता था कि 1848 के संविधान ने स्विट्जरलैंड में सुदृढ़ संघीय राज्य स्थापित किया, जिसके द्वारा संघ सरकार को कुछ ऐसी शक्तियाँ सौंपी गयीं जैसी कि संयुक्त राज्य अमरीका में भी संघ सरकार को प्राप्त नहीं थी। संघ सरकार को केटनो की सरकार (शासन) में हस्तक्षेप की शक्तियाँ दी गयीं और अमरीका की भाँति उसे सीमा में रखने के लिए सर्वोच्च न्यायालय को स्थापित न किया गया।¹

1874 और बाद के परिवर्तनों से संघ की शक्तियों में वृद्धि हुई है। इस सम्बन्ध में कई बातें विचारणीय हैं। पहली, स्विट्जरलैंड का संविधान सघातक होने के कारण लिखित और दुष्परिवर्तनीय है। उसे स्विट्जरलैंड का आधारभूत कानून (fundamental law) माना जाता है, किंतु यह संविधान उस अर्थ में सर्वोच्च कानून नहीं है जिसमें कि संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान है। इसका कारण यह है कि स्विट्जरलैंड में न्यायिक सर्वोपरिता के सिद्धांत को स्वीकार नहीं किया गया है। वहाँ के सर्वोच्च न्यायालय को संघीय विधायिका द्वारा पास किये गये कानूनों को यदि वे संविधान का अतिक्रमण भी करें, अवैध घोषित करने की शक्ति अथवा 'न्यायिक पुनरवलोकन' की शक्ति प्राप्त नहीं है। इस शक्ति का केवल केटनो के कानूनों के विरुद्ध ही प्रयोग किया जा सकता है। इस प्रकार संघीय ट्रिब्यूनल को संविधान का निवृत्त और संरक्षक नहीं कह सकते।

दूसरे, अथ संघीय संविधानों की तरह स्विट्जरलैंड में भी संविधान द्वारा शक्तियों का वितरण किया गया है। ब्राइस के अनुसार संघ और केटनो की सरकारों के बीच शक्तियों का वितरण अमरीकी और आस्ट्रेलियन संघों के समान है। संघ सरकार को स्वतंत्र केटनो से अनेक शक्तियाँ प्राप्त हुई हैं। इन शक्तियों में मुख्य संघ सरकार की अनन्य शक्तियाँ हैं, जिनका संक्षिप्त वर्णन यहाँ दिया जाता है। संघीय सरकार को वैदेशिक सम्बन्धों पर नियंत्रण प्राप्त है, किंतु संघ सरकार की स्वीकृति से केटन आपस में तथा पड़ोसी राज्यों से सीमा व पुलिस आदि के बारे में समझौते कर सकते हैं। संघीय सरकार ही युद्ध की घोषणा कर सकती है, शांति-संधि कर सकती है और वही राष्ट्रीय सेना का प्रबंध करती है। कोई भी केटन संघ की आज्ञा बिना 300 सैनिकों से अधिक की सेना नहीं रख सकता। एक दो रेल मार्गों को छोड़कर सभी रेल मार्गों का स्वामित्व तथा संचालन संघीय सरकार के हाथों में है। संघीय सरकार सभी संघीय सम्पत्ति का प्रशासन करती है, डाक और तार, कॉपीराइट, मुद्रा और राष्ट्रीय वित्त, बैंक और आयात व निर्यात महसूल आदि भी संघीय सरकार के अधीन हैं। संघ सरकार का ही जल शक्ति पर नियंत्रण है और उसे शराब व धारुद्र के उत्पादन पर एकाधिकार प्राप्त है। संघ सरकार को वाणिज्य पर कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है और उसने पूर्ण नागरिक संहिता का निर्माण किया है। संघ सरकार ही संविधान का अर्थ लगाती है।

उपर्युक्त अनन्य शक्तियों के अतिरिक्त संघ सरकार को कुछ समवर्ती शक्तियाँ भी प्राप्त हैं अर्थात् संघ सरकार कुछ शक्तियाँ का प्रयोग केटनो की सरकारों के साथ साध सकती है। इन क्षेत्र में ये विषय सम्मिलित हैं—औद्योगिक दशाएँ, धीमा, राज माग आदि की देख रेख, और समाचार-पत्रों व शिक्षा का विनियमन। जब संघ सरकार ऐसे विषयों के बारे में कानून बनाती है तो उसके कानूनों को केटनो के कानूनों के ऊपर मायता मिलती है। भारत के संविधान में इन शक्तियों की सूची काफी बड़ी है। संविधान की धारा 42 के अनुसार संघ सरकार की आज्ञा के अंतर्गत हैं—

- (1) डाक, तार, टेलीफोन आदि संघीय सम्पत्ति,
- (2) रेलवे,
- (3) संघीय आयात और निर्यात महसूल,
- (4) धारुद्र के एकाधिकारी उत्पादन,
- (5) सैनिक सेना व मुक्त व्यक्तियों पर केटनो

लगाया कि उसके परिणामस्वरूप राज्यों की आय बर के क्षेत्र से अलग होना पड़ा। परन्तु सघ सरकार न उह इस बात पर बि वे आय बर न लगायेगे उनकी बर से होने वाली आय के आधार पर आय बर मे से भाग देने का वचन दिया। राज्यों ने कॉमनवैल्य के काय के विरुद्ध उच्च न्यायालय में कानूनी कायवाही की, परन्तु उह सफलता न मिली। इस प्रकार कॉमनवैल्य ही एकमात्र आय बर लगाने वाली सत्ता रह गयी और फलतः सम्पूर्ण आस्ट्रेलिया में एकरूप आय बर लागू हुआ। इस परिवर्तन का एक महत्वपूर्ण परिणाम यह निकला कि राज्य वित्तीय दृष्टि से कामनवैल्य सरकार के अधीन हो गये। यह मामला अभी तक एक जीवित प्रश्न बना हुआ है। प्रतिवर्ष कॉमनवैल्य सरकार और राज्य सरकारों के बीच आय बर से होने वाली आय में अपने अपने भाग के लिए सघष होता है।

सहयोग—व्हीयर का मत है कि कनाडा व संयुक्त राज्य अमरीका की तुलना में आस्ट्रेलिया में मुख्य-मंत्रियों के सम्मेलनों और शृण परिषद् आदि जैसे अभिवरणों द्वारा बहुत अधिक सहयोग की प्राप्ति हो सकी है। कनाडा में डोमिनियन व प्रांतों के मुख्य मंत्रियों के वचनी वचनी सम्मेलन हुए हैं, किन्तु नियत अवधि के बाद नहीं। संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान द्वारा किसी राज्य की अन्य राज्यों के साथ कांग्रेस की सहमति के बिना किसी प्रकार का समझौता (इकरार) करने की मनाई की गयी है परन्तु आस्ट्रेलिया में सहयोग सघीय पद्धति का एक अति आवश्यक साधन है।

निक्पोलस के अनुसार सहयोग के अग्रलिखित रूप रहे हैं (1) कॉमनवैल्य सभ द्वारा बनाये गये कानून उनमें वर्णित अवधि तक लागू रहते हैं और वे उन विषयों के बारे में जिनके बारे में वे बनते हैं, कॉमनवैल्य व राज्यों के सम्बन्धों को पारिभाषित करते हैं। (2) कामनवैल्य व राज्यों के बीच वित्तीय सम्बन्धों को स्थायी बनाने में शृण परिषद् ने बड़ा योग दिया है। (3) राज्यों के बीच तथा राज्यों व कॉमनवैल्य के बीच समझौते हो सकते हैं। (4) ऐसे सम्मेलन या बोर्ड जिनमें कॉमनवैल्य व राज्यों के मंत्री व विभागों के अध्यक्ष प्रतिनिधि रूप में भाग लेते हैं यथा वृषि की राष्ट्रीय परिषद्, दूध से बनी वस्तुओं के निर्यात की नियन्त्रण बोर्ड। (5) पूरक कानून द्वारा सहयोग। (6) कॉमनवैल्य वैज्ञानिक और औद्योगिक अनुसंधान सगठन तथा कॉमनवैल्य शिक्षा विभाग जैसे सगठनों की स्थापना द्वारा। (7) सामान्य निर्वाचक सूची तथा आय बर सम्बन्धों फार्मों के सम्बन्ध में समझौता।¹

निष्कर्ष—संविधान में दिये गये विभिन्न प्राविधानों तथा अन्य प्राविधानों के परिणाम स्वरूप सघ सरकार की शक्तियों में बहुत वृद्धि हुई है, ये हैं (1) सघीय सभ कॉमनवैल्य और राज्य की सामुद्रिक व सैनिक प्रतिरक्षा के लिए कानून बना सकती है। (2) सघीय सभ ऐसी औद्योगिक विवादों को, जिनके सम्बन्ध एक राज्य की सीमा से आगे तक हो, मेल मिलाप तथा पच निणय द्वारा हल करने के लिए कानून बना सकती है। (3) न्यायिक पुनरवलोकन ने सघ सरकार के काय क्षेत्र का कई वालों में विस्तृत कर दिया है। युद्ध काल में प्रतिरक्षा को बड़ा ध्यापक अर्थ दिया गया है। (4) सघ सरकार को 1926 में हुए उस प्राविधानिक संशोधन से वृद्धि पूर्ण शक्ति प्राप्त हुई जिनमें सघ सरकार को राज्यों के साथ उनके शृणों के सम्बन्ध में समझौता करने की शक्ति प्रदान की। (5) कॉमनवैल्य की स्थापना से भी सघ सरकार की शक्ति बढ़ी। (6) सघ सरकार द्वारा आय बर विभाग अपने हाथों में लेने तथा राज्यों को अनुदान देने की पद्धति स सघ सरकार की शक्ति बहुत बढ़ी। इस प्रकार संविधान का संतुलन स्थायी रूप में सघ सरकार व पक्ष में ढलना है और उसका परिणाम सघ सरकार की वृद्धिपूर्ण सुदृढता है।²

¹ Nicholas H S *The Australian Constitution* pp 37-39

² Thus the balance of the Constitution has been permanently tilted towards the Federal side and the net effect is of growing Federal strength Miller J D II *Australian Government and Politics* pp 147-58

7 कनाडा में सघात्मक व्यवस्था

113

(1) विधायी सम्बन्ध—कनाडा के शासन की प्रमुख विशेषता यह है कि उसका संविधान सघात्मक है, फलतः सब और प्रांतों के बीच शक्तियों का वितरण संविधान द्वारा किया गया है। वितरण का आधार यह है कि व्यापक राष्ट्रीय हित के विषयों को सब सरकारों को सौंपा गया और स्थानीय तथा प्रांतीय महत्त्व के विषय प्रांतों को सौंपे गये हैं। परंतु यथायक वितरण कुछ पेशीदा है, जिसका वर्णन यहाँ पर संक्षेप में दिया जाता है। सब सरकार को प्रदान की गयी शक्तियों की ब्रिटिश नॉथ अमरीका बानून में संवर्शन 91 में दिया गया है। इस समूह में 29 विषय सम्मिलित हैं, जिसके बारे में संघीय पार्लियामेंट को विधि निर्माण की अन्त्य (exclusive) शक्ति प्राप्त है। संवर्शन 92 में कहा गया है कि प्रत्येक प्रांतीय विधानमण्डल अग्रलिखित विषयों के बारे में अन्त्य शक्ति बना सकता है—(1) प्रांत के संविधान का समय समय पर संशोधन, किंतु लफिटनेट-गवर्नर का पद छोड़कर, (2) प्रांतीय प्रयोजनों के लिए प्रत्यक्ष कर, (3) प्रांतीय साख पर श्रृंखला, (4) प्रांतीय सेवायें, (5) प्रांत की सावजनिक भूमि तथा उस पर लगने वाली लकड़ी व जंगलों का प्रबंध तथा बिक्री, (6) जेलों व सुधार गृहों का प्रबंध, (7) अस्पताल व दान संस्थाएँ, (8) म्युनिसिपल संस्थाएँ (9) दूकान व सराय आदि के लाइसेंस, (10) स्थानीय निर्माण कार्य, (11) प्रांतीय उद्देश्यों के लिए कम्पनियों का नियमन, (12) प्रांतों में विवाह की रस्म, (13) प्रांत में सम्पत्ति व नागरिक अधिकार, (14) पाय प्रशासन, (15) बानून पालन हेतु दण्ड व जुर्माने, और (16) स्थानीय अथवा व्यक्तिगत स्वरूप के अन्य सभी मामलों।

संवर्धन 93 के अनुसार प्रांतीय विधानमण्डल अग्रलिखित प्राविधानों के अधीन शिक्षा के सम्बन्ध में अथवा बानून बना सकते हैं—(1) ऐसे बानून का कोई प्राविधान सब के समय सथापित किसी ढंग के सम्प्रदायिक अथवा धार्मिक स्कूलों के अधिकारों पर कोई बुरा प्रभाव न डालेगा। (2) यदि किसी प्रांत में पृथक स्कूलों का अस्तित्व है, तो किसी भी प्रांतीय बानून अथवा अधिकारी के उन स्कूलों के सम्बन्ध में दिये गये नियम के विरुद्ध अपील सपरिषद गवर्नर-जनरल के समक्ष की जायगी। संवर्धन 94 के अनुसार ओ टेरियों, नोवास्कोशिया और म्यून्न जविक-के लिए सम्पत्ति व नागरिक अधिकारों तथा यायालयों में प्रक्रिया के सम्बन्ध में एकरूपता के उद्देश्य से कनाडा की पार्लियामेंट बानून बना सकती है। (3) कनाडा की पार्लियामेंट बृद्धावस्था की पेशना के सम्बन्ध में कोई भी बानून बना सकती है। (4) संवर्धन 95 के अनुसार प्रत्येक प्रांत पर बन किसी प्रांतीय बानून पर प्रभाव नहीं डालेगा। (5) संवर्धन 95 के अनुसार प्रत्येक प्रांत का विधानमण्डल प्रांत में कृषि और आपवासन के विषय में बानून बना सकती है और कनाडा की पार्लियामेंट भी सम्पूर्ण कनाडा या किसी प्रांत के लिए इन विषयों पर बानून बना सकती है किंतु इन विषयों पर बना कोई भी प्रांतीय बानून उसी प्रांत में तब तक और वही तक लागू रहेगा, जब तक और जहाँ तक वह संघीय पार्लियामेंट के बानून से असंगत न हो।

विभिन्न सूचियों में किया गया कोई भी शक्तिया का वितरण पूर्ण नहीं हो सकता, अतएव संघीय संविधान में अवशिष्ट शक्ति के विषय में प्राविधान होना चाहिए। ब्रिटिश नॉथ अमरीका बानून, 1867 ने कनाडा की पार्लियामेंट को 'शांति, व्यवस्था और कनाडा के शासन के सम्बन्ध में साधारण रूप से बानून बनाने की शक्ति प्रदान की है। यह एक प्रकार से उन सभी विषयों के बारे में साधारण रूप से प्रयोग की जा सकती है, जिन्हें प्रांतों को न सौंपा गया हो। इसी प्रकार संवर्धन 92 में भी निहित है कि 'प्रांतीय विधानमण्डल को प्रांत के सभी स्थानीय तथा व्यक्तिगत स्वरूप वाले मामलों के बारे में साधारणतया बानून बनाने की शक्ति प्राप्त है।' संघीय व प्रांतीय विधानमण्डलों को संविधान से अलग अलग विधायी शक्तियाँ मिली हैं अर्थात् प्रांतीय

सरकारों की शक्तियाँ सध से प्राप्त नहीं हैं। सघीय व प्रांतीय सरकारें अपनी अपनी शक्तियों का प्रयोग अपने अपने अधिकार में करती हैं।

(2) वित्तीय सम्बन्ध—ब्रिटिश नॉय अमरीका कानून द्वारा सघ व प्रांतीय सरकारों की पृथक् संचित निधियाँ हैं। सभी भूमि, खानें, खनिज-मयदाय और रायलीटी की आय जो कि सघ निर्माण के समय प्राप्ता की थी प्रांतों की ही रहेगी। किसी भी प्रांत की पैदावार, उत्पादन और कारखाना में बनी सभी वस्तुएँ सघ बनने के समय से आय प्रांतों में भी स्वतंत्रतापूर्वक जा सकती हैं। किसी भी ऐसी भूमि या सम्पत्ति पर कर नहीं लगेगा जो कि कनाडा या किसी प्रांत की हो।

(3) "न्यायिक सम्बन्ध"—कनाडा के सघ में "न्यायालयों का एक ही समूह है। विभिन्न स्तरों के "न्यायालय एक प्रकार का पिरामिड बनाते हैं। इस बात में कनाडा की "न्यायपालिका भारत की "न्यायपालिका से मिलती है और समुक्त राज्य अमरीका की "न्यायपालिका से भिन्न है।

प्रांतीय सविधान—ब्रिटिश नाथ अमरीका कानून के अध्याय पाँच में प्रांतीय सविधानों के विषय में कई संवधान दिये गए हैं। संवधान 58 के अनुसार प्रत्येक प्रांत का लेफ्टिनेंट गवर्नर सपरिपद गवर्नर जनरल द्वारा नियुक्त किया जाता है। संवधान 60 के अनुसार लेफ्टिनेंट-गवर्नर के वेतन पार्लियामेंट द्वारा निर्धारित होते हैं और वहीं उनके दिये जाने के लिए व्यवस्था करती है। आवश्यकता पड़ने पर संवधान 67 के अनुसार, सपरिपद गवर्नर जनरल किसी लेफ्टिनेंट गवर्नर की अनुपस्थिति, बीमारी या अयोग्यता के दौरान उसके कार्यों के सवालन हेतु प्रशासक नियुक्त कर सकता है। लेफ्टिनेंट गवर्नर चाहे तो प्रांतीय विधानमण्डल द्वारा पास किये गये किसी विधेयक को गवर्नर जनरल की स्वीकृति के लिए रोके रख सकता है और जिन कानूनों पर लेफ्टिनेंट गवर्नर की अनुमति प्राप्त हो गयी हो उन्हें भी एक वर्ष के भीतर गवर्नर-जनरल अस्वीकृत कर सकता है। परन्तु 1882 से यह मान लिया गया है कि प्रांतीय विधानमण्डल द्वारा पारित किसी विधेयक को गवर्नर जनरल की स्वीकृति के लिए रोका जाना विधानमण्डल के उत्तरदायित्व के विरुद्ध है। अतएव अब किसी विधेयक को तब तक नहीं रोका जाता जब तक कि सघ के मंत्री ऐसी आज्ञा न दें। तदनुसार प्रांतीय कानूनों पर सघ की प्रतिषेध शक्ति इस समय उह अस्वीकार करने तक ही सीमित है। प्रांतीय सविधानों के प्राविधानों में पार्लियामेंट भी कुछ संशोधन कर सकती है, परन्तु प्रांतीय सविधान सम्बंधी अनेक विषयों पर प्रांतीय विधानमण्डल ही कानून बना सकते हैं।

8 पश्चिमी जर्मनी में सघ

यद्यपि जर्मनी में सघवाद का इतिहास बहुत पुराना है किन्तु हम वर्तमान व्यवस्था पर जाने से पूर्व अति संक्षेप में बमर गणतंत्र और नाजी जर्मनी में सघवाद के बारे में कुछ कहेंगे। प्रथम विश्वयुद्ध ने केवल प्रशिया की शक्ति को ही नहीं बरन् उन सभी राज्यों के क्षात्मक बलों को भी नष्ट किया जो कि जर्मन साम्राज्य के सघ में सम्मिलित थे। ब्रूक्सि अब प्रशिया का भय नहीं रह गया था, इस बात का प्रयत्न किया गया कि जर्मनी में एकात्मक राज्य की रचना की जाय। परन्तु बहुत विचार के बाद एक नये सघ की स्थापना का निणय किया गया, एक ऐसे सघ का जिसमें सघीय सत्ता बहुत सुदृढ़ हो और राष्ट्रपति निर्वाचित हो तथा राष्ट्रपति पद के लिए प्रत्येक नागरिक योग्य हो। सघ की स्थापना के साथ प्रदेशों का कुछ पुनगठन हुआ और प्रत्येक नय राज्य (landes) को प्रजातन्त्रात्मक सविधान बनाने के लिए बाध्य किया गया।

इस प्रकार बने गणतंत्र (Weimar Republic) के सविधान में सघीय सरकार की शक्तियों की प्रगणित किया गया, परन्तु दो सूचियों में से एक सूची में तो केवल वे शक्तियाँ सम्मिलित की गयीं जो केवल सघ सरकार के हाथों में रही। दूसरी सूची में वे शक्तियाँ सम्मिलित की गयीं जिनमें सघ सरकार के साथ राज्य सरकारें भी भागीदार रही। संक्षेप में, बमर गणतंत्र

के अंतर्गत संघवाद की तीनों आवश्यक बातें विद्यमान थी—(1) सविधान की सर्वांगरिता, (2) शक्तियों का वितरण, और (3) मत भेद की अवस्था में साविधानिक प्राविधाना का निवचन करने के लिए एक उच्च न्यायालय। परंतु फिर भी जर्मन संविधान की दो अनोखी विशेषताएँ थीं—पहला, शक्तियों का विभाजन तीन सूचियों में किया गया था—संघीय विषयों की सूची, समवर्ती विषयों की सूची और अवशिष्ट विषयों की सूची। दूसरी विधानमण्डल (Reichstag) के दूसरे सदन में (Reichsrat) में, जिसे राज्यों का प्रतिनिधि बनाया गया था, सभी राज्यों के प्रतिनिधि बराबर न होकर राज्यों की संख्या के अनुपात में थे।¹ इनके अतिरिक्त, समवर्ती शक्तियों को दो वर्गों—स्वतंत्र और शर्तमय में—रखा गया था। पहले वर्ग में सम्मिलित विषयों के बारे में संघीय विधानमण्डल स्वतंत्रतापूर्वक कानून बना सकता था, परंतु दूसरे वर्ग में सम्मिलित विषयों के बारे में विधानमण्डल की विधायी शक्ति सीमित थी। इस सम्बंध में धारा 9 में विहित किया गया था 'जहाँ कहीं सामाजिक कल्याण के प्रोत्साहन तथा सार्वजनिक व्यवस्था व सुरक्षा बनाये रखने के लिए विधानमण्डल एकरूप विनियम जारी करना आवश्यक समझे।'।

उपयुक्त शक्तियों के अतिरिक्त संघीय विधानमण्डल को संविधान से यह शक्ति भी मिली थी कि वह प्राकृतिक साधनों और आर्थिक उद्यमों के बारे में राज्य द्वारा समाजीकरण हेतु निर्मित कानूनों पर विशेष प्रतिबंध शक्ति का प्रयोग कर सके। वास्तव में संघीय विधानमण्डल को सभी बातों में विधि निर्माण का अधिकार दिया गया था, विशेषरूप से राज्य के आधारभूत कार्यों में आर्थिक और सांस्कृतिक दृष्टियों से, अपनी प्रतिनिधिक व प्रशासनिक संस्थाओं में, शैक्षिक पद्धति के आधारों में, सामान्य नागरिक अधिकारों के मामले में, जर्मनी एक था अथवा एक होने के मांग पर काफी अग्रसर हो गया था। इस संघीय व्यवस्था को नष्ट कर हिटलर ने एक नये प्रकार का (नाजी) संघवाद कायम किया। 1933 के चुनावों के बाद नाजियों का आठ राज्यों पर (जो प्रधानतः उत्तरी जर्मनी में स्थित थे) नियंत्रण स्थापित हो गया था, अन्य छह राज्यों की सरकारों को उन्हीने त्यागपत्र देने के लिए विवश किया। 31 मार्च 1933 को उन्हीने प्रथम समन्वय कानून (first co ordination act) पास किया, जिसका उद्देश्य राज्यों का रीच (Reich) के साथ एकीकरण था। उसके अंतर्गत रीच आयुक्त नियुक्त किये थे जिनका कार्य राज्यों में हिटलर की नीतियों को लागू करना था। राज्यों की कैबिनेटों को विधायी सत्ता धारण करने की शक्ति प्रदान की गयी थी। एक राज्य के विधानमण्डल को छोड़कर सभी राज्यों के विधानमण्डलों को विघटित करके चार वर्ष की अवधि के लिए पुनर्गठित किया गया। 7 अप्रैल 1933 को रीच सरकार ने दूसरा समन्वय कानून बनाया, जिसके अनुसार रीच आयुक्तों को गवर्नर कहा गया और उन्हें स्थायी सत्ता प्रदान की गयी। राज्यों के गवर्नरों की नियुक्ति वासलर की नामजदगी पर रीच के राष्ट्रपति द्वारा की गयी और उन्हें राज्यों की सरकारों को नियुक्त व अपदस्थ करने, विधानमण्डलों को विघटित करने, नये चुनावों के लिए आदेश जारी करने, राज्य कानून बनाने और उन्हें प्रकाशित करने की शक्तियाँ प्रदान की गयीं। इनके अतिरिक्त राज्य की कैबिनेट के प्रस्ताव पर गवर्नर उच्चतर अधिकारियों व न्यायाधीशों को नियुक्त और अपदस्थ कर सकता था तथा क्षमादान शक्ति का प्रयोग कर सकता था।

30 जनवरी 1934 के कानून (The Law for the Reconstruction of the Reich) के अंतर्गत अप्रलिखित आज्ञप्ति जारी की गयी—(1) राज्यों में लोकप्रिय प्रतिनिधित्व का उन्मूलन किया गया और 1935 में राज्य विधानमण्डलों का उन्मूलन किया गया। (2) राज्यों के प्रभुत्व पूर्ण अधिकारों को रीच को हस्तांतरित किया गया। (3) राज्यों के मंत्रिमण्डलों को रीच के

मंत्रिमण्डल के अधीन रखा गया। (4) राज्या के गवर्नरों को, जो अब तब हिटलर के अधीन थे, आन्तरिक मामलों के मंत्री के अधीन रखा गया। (5) रीच की वेबिनट राज्यों के लिए नये सांविधानिक अधिकार स्थापित कर सकती थी। 30 जनवरी 1935 को एक नये कानून (Act relating to the Reich Governors) द्वारा राज्यों के वचे हुए व्यक्तित्व का अन्त कर दिया गया। इसके आगे, नाजी सरकार ने राष्ट्र-व्यापी कानूनों के क्षेत्र की विस्तृत किया, और जनवरी 1937 के नागरिक सेवा कानून (Civil Service Act) ने राष्ट्र, राज्यों और म्युनिसिपलिटिया तब के नागरिक सेवकों को केन्द्र द्वारा विनियमित करने के अधिकार सौंपे। नाजिया द्वारा लागू किये गये इन सभी सुधारों का प्रयोजन रीच और राज्यों के बीच सभी प्रकार के द्वैतवाद का अन्त करना था। परन्तु विभिन्न राज्यों के प्रशासकों का कभी भी विलोपन नहीं किया गया।¹

वर्तमान संघीय व्यवस्था—वर्तमान संविधान के आधारभूत कानून (Basic Law) ने जर्मनी में एक अजीब प्रकार के संघवाद को जन्म दिया है। स्विट्जरलैण्ड में विकसित संघवाद का नमूना, जिसे बाद में जर्मनी और आस्ट्रिया ने अपीकृत किया था और जिसे अब आधारभूत कानून द्वारा पुनर्जीवित किया गया है, पुराने संघवाद से बहुत भिन्न है। वहाँ के नागरिक दो सरकारों (संघीय व राज्यीय) के अधीन हैं, परन्तु वे एक दूसरे के कहीं अधिक मिश्रित हैं। अधिकतर बातों में संघीय प्राधिकरणों की स्थिति स्पष्टतः उच्चतर है। संघ सरकार की स्पष्ट रूप से बर्णित शक्तियाँ बहुत बड़ी हैं और अधिकतर महत्वपूर्ण विषयों में राज्यों के प्रशासन (land administration) संघीय कानूनों को कार्यान्वित करने वाले हैं, जिनका संघ सरकार प्रशासनिक नियंत्रणों द्वारा मांग दर्शन करती है और जो संघीय परिवीक्षण के अन्तर्गत है। संघ सरकार का अनन्य विधायन (exclusive legislation) की सारमय शक्तियाँ दी गयी हैं और राज्य सरकारें तभी कानून बना सकती हैं जबकि संघीय कानून उन्हें विशिष्ट रूप से अधिकार प्रदान करे। समवर्ती विधायन के क्षेत्र में राज्य सरकारें केवल उसी सीमा तक कानून बना सकती हैं जहाँ तक कि संघ सरकार अपनी शक्तियाँ का प्रयोग न करे। इस प्रकार विधायन के क्षेत्र में संघ सरकार की स्पष्ट प्रधानता है, जबकि राज्य सरकारों के हाथों में प्रशासनिक कार्यों और सरकारी सेवकों का अधिकांश भाग काममें है।²

संघ और राज्यों के बीच शक्तियों के विभाजन में संघ सरकार को सभी महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं। धारा 73 में संघ सरकार को अनन्य शक्तियाँ दी गयी हैं, जिनमें ये सम्मिलित हैं—वैदेशिक मामले, प्रतिरक्षा, संघीय नागरिकता, आवागमन और आन्तरिक व्यापार की स्वतन्त्रता, मुद्रा, रेलें, डाक, तार और संघीय नेवकों की कानूनी स्थिति। समवर्ती सूची में प्रणालित संघ सरकार की शक्तियों में इन्हें सम्मिलित किया जा सकता है—दीवानी और फौजदारी, कानून और प्रक्रिया, सगठनों व सभाओं का विनियमन, धरणीयार्थी, सार्वजनिक कल्याण, युद्ध से हुई क्षतियाँ, आर्थिक शक्ति के दुरुपयोगों को रोकना, कृषि, गहन निर्माण, स्वास्थ्य, जहाजरानी और परिवहन के साधन।

संघ सरकार राज्यों में सांविधानिक व्यवस्था की गारंटी देती है। अधिकतर बातों में संघीय कानून राज्यों के कानूनों के ऊपर प्रभावी होते हैं। राज्य सरकारें संघीय कानूनों को कार्यान्वित करती हैं। वे अपने प्रशासन का स्वयं सगठन करती हैं और सरकारी अधिकारियों को नियुक्ति करती हैं परन्तु संघ सरकार सामान्य प्रशासनिक विनियम जारी कर सकती है। आधारभूत कानून द्वारा ही संघ सरकार और राज्यों के बीच वित्तीय साधनों का वितरण किया

¹ *Finer II op cit* p 212

² *Ward and Macridis Modern Political Systems—Europe* p 339

गया है। वित्तीय नीति के निर्धारण में, सघीय नियंत्रण—प्रत्यक्ष और परोक्ष—निरालयिक हैं। सघीय विधानमण्डल (Bundestag) में आगे सदस्य (247) एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों से चुने जाते हैं और शेष आधे सदस्यों का चुनाव, प्रत्येक राज्य में उम्मीदवारों की दलीय सूचियों से आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार किया जाता है।

9 नाइजीरिया, युगोस्लेविया और मलेशिया में सघात्मक व्यवस्था

(1) नाइजीरिया—स्वतंत्र नाइजीरिया के नेताओं व सविधान निर्माताओं के सामने, भारत की भांति, देश के विभिन्न भागों के निवासियों की भिन्न भिन्न सङ्घटितियाँ व भाषाओं की समस्या आई। इनके अतिरिक्त वहाँ के निवासियों में अत्यन्त सामाजिक व आर्थिक विविधताएँ भी हैं। इस समस्या का एक ही हल था जिसे उन्होंने अपनाया। सविधान निर्माताओं ने सम्पूर्ण देश की एकता बनाये रखने तथा विभिन्न भागों व प्रदेशों की विविधताओं के लिए समुचित व्यवस्था करने के उद्देश्य से सघात्मक सविधान बनाया। उन्होंने आस्ट्रेलिया के नमून पर सघीय सत्ता पर कठोर सीमाएँ लगायी जिससे सघ सरकार प्रदेशों की शक्तियों में हस्तक्षेप न कर सके। फिर भी सघ सरकार को बहुत ही व्यापक शक्तियाँ सौंपी गयी हैं जैसा कि आगे के विवेचन से स्पष्ट होगा। वर्तमान सविधान में भी पूर्वगामी (1958 के) सविधान में अल्पसंख्यकों के हितों पर समाविष्ट कुछ संरक्षणों को महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है, जिनमें ये दो उल्लेखनीय हैं—

सघ और प्रदेशों के बीच शक्तियों का वितरण दो सूचियों—अनन्य और समवर्ती—के द्वारा किया गया है। सघ सरकार को दोनों सूचियों में प्रणित सभी विषयों पर कानून बनाने की शक्ति मिली है। समवर्ती सूची में सम्मिलित विषयों तथा इन दोनों सूचियों से बचे विषयों पर प्रदेश सरकारें कानून बना सकती हैं। समवर्ती सूची में सम्मिलित किसी विषय पर दोनों ही सरकारें कानून बना सकती हैं, परन्तु यदि दोनों सरकारों द्वारा बनाये कानूनों में अंतर अथवा असंगति हो तो सघ सरकार द्वारा निर्मित कानून लागू होगा और प्रदेश सरकार का कानून प्रभावित न रहगा। सघ सरकार की शक्तियाँ काफी विस्तृत और अति महत्वपूर्ण हैं जैसा कि निम्नलिखित बातों से स्पष्ट होगा।

सघ सरकार को पूर्ववर्णित दो विधायी सूचियों में प्रणित विषयों के अतिरिक्त कुछ विशिष्ट शक्तियाँ भी प्रदान की गई हैं। यह न्यायालय स्थापित कर सकती है, न्यायो (trusts) को प्रशासित करने के लिए प्राधिकरण को स्थापित तथा विनियमित कर सकती है, और प्रदेशों में सिनेमा फिल्मों को सेवर कर सकती है। सघीय संसद किसी भी नये प्रदेश के लिए उसकी रचना के बाद साधारणतया छह माह के लिए कानून बना सकती है। सघ सरकार की शक्ति का एक महत्वपूर्ण स्रोत यह है कि संसद अपनी क्षमता से बाहर वाले प्रयोजनों के लिए भी अनुदान दे सकती है। चूँकि सघ सरकार की वित्तीय अवस्था प्रदेशों की अपेक्षा बहुत अच्छी है, अतः अनुदानों व ऋणों के द्वारा सघ सरकार अपनी शक्ति में वृद्धि कर सकती है। यहाँ यह उल्लेखनीय है कि ऐसी ही शक्ति के प्रयोग द्वारा संयुक्त राज्य अमेरिका में सघ सरकार की शक्ति में बड़ी वृद्धि हुई है। परन्तु सघ सरकार की विशेष शक्तियों में सबसे अधिक महत्वपूर्ण तो वे हैं जिनका सम्बंध सघ के परीक्षक और आपात्काल से है।

नाइजीरिया का सविधान किसी भी प्रदेश को सघ से अलग होने का अधिकार तो प्रदान करता ही नहीं, अपितु प्रदेश सरकारों को आदेश देता है कि वे अपनी वायपालिका शक्तियों का प्रयोग इस प्रकार न करें कि जिससे सघ की वायपालिका शक्ति को खतरा पहुँचे या उसमें बाधा पड़े अथवा सघ सरकार की स्थिरता को खतरा पैदा हो। इस प्राविधान को प्रभावी बनाने के लिए सघीय विधानमण्डल अपराधी प्रदेशों को ऐसा करने से रोकने के लिए आवश्यक कार्यवाही

कर सकती है। यदि पार्लियामेंट के दोनों सदन दो तिहाई के बहुमत से यह प्रस्ताव पारित करके अमुक प्रदेश ऐसी मनाही का उल्लंघन कर रहा है तो पार्लियामेंट उस प्रदेश को उससे बाहर भी कानून बना सकती है।

आपात्काल के सम्बन्ध में मघीय पार्लियामेंट की शक्ति सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण है। आपात्काल में पार्लियामेंट शान्ति, व्यवस्था और सुशासन को बनाये रखने अथवा प्रयोजन से सम्पूर्ण नाइजीरिया के लिए कानून बना सकती है। संक्षेप में, आपात्काल विषय पर नाइजीरिया की विधायी शक्ति का प्रयोग पार्लियामेंट द्वारा किया जा सकता है। ऐसा करने के लिए पार्लियामेंट को केवल यह दिखलाना आवश्यक है कि इस शक्ति का प्रयोग करने के लिए आवश्यक या इष्टकर है।¹ पार्लियामेंट की एक और महत्वपूर्ण शक्ति अन्तर्राष्ट्रीय संधियों, समझौतों या ऐसे अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों के निष्पत्ति का जिनका सदस्य हो, लागू अथवा कार्यान्वित करने के लिए विधायी सूचियों का ब्यौता बनाने का होना चाहिए।

(2) युगोस्लेविया—युगोस्लेविया का सच भारत की भाँति कई उपराष्ट्र है। उसके विभिन्न उपराष्ट्रों में जातियों के बीच अनेक प्रकार की विविधताएँ हैं। आवश्यक और पूणतया आवश्यक या कि ऐसे देश का सविधान सभात्मक हो। सच छ गणतन्त्रों से मिलकर बना है, जिनके अपने सविधान हैं। इस दृष्टि से सभात्मक सविधान भारत के सविधान की अपेक्षा समुक्त राज्य अमेरिका के समान मिलता है, क्योंकि भारत के सविधान में तो सभात्मक राज्यों का सविधान युगोस्लेविया के सच में छ गणतन्त्रों के अतिरिक्त भी दो स्वायत्तता प्राप्त प्रांतों के गणतन्त्र के ही भीतर हैं। सभी गणतन्त्र (मोंटीनीग्रो को छोड़कर) और दोनों प्रांत, जिलों व कम्यूनो में विभाजित हैं। प्रत्येक गणतन्त्र में एक एसेम्बली प्रभुता का प्रतिनिधित्व करती है और गणतन्त्र में शासन का सर्वोच्च निकाय अधिकारों और कल्याणों का सघीय सविधान, गणतन्त्रीय सविधान व सघीय का तथा उनके ढाँचे के भीतर पालन करती हैं। सघीय एसेम्बली की भाँति गणतन्त्रीय सघीय हैं, जिनके नाम हैं—गणतन्त्रीय चेम्बर, आर्थिक चेम्बर, चेम्बर, सांख्यिक स्वास्थ्य व सामाजिक कल्याण चेम्बर और समन्वयक गणतन्त्र की एसेम्बली में सघीय के स्थान पर गणतन्त्रीय चेम्बर है किन्तु राष्ट्रों के चेम्बर जैसा कोई अंग नहीं है और अन्य चेम्बरों के नाम वही हैं जो विभिन्न चेम्बरों के हैं। प्रत्येक गणतन्त्रीय एसेम्बली एक कार्यपालिका कार्यकारिणी परिषद् का चुनाव करती है। साधारण नियम यह है कि गणतन्त्रों के ही अंग हैं जो कि सघीय शासन में हैं। स्वायत्तता प्राप्त प्रांतों में भी एसेम्बली है, जो प्रांतीय कार्यकारिणी परिषद् का चुनाव करती है।

गणतन्त्रीय प्राधिकरण (Republic Authorities) के अधिकार महत्वपूर्ण कार्यों में से सम्मिलित हैं—यह देखना कि गणतन्त्र की इस प्रकार से नियोजित हो कि यह देश की योजना में समायोजित हो जायें सामाजिक कल्याण के क्षेत्रों में समुदाय के सामान्य हित के प्रश्नों का

¹ It suffices for Parliament to show that a law made in pursuance of the emergency is necessary or expedient for the purpose of maintaining or securing public order during the period of emergency.

समुदायो में काम करने वाली जनता और उत्पादकों के स्वशासन के अधिकारों की रक्षा और उनके कार्यान्वित रूप पर ध्यान रखना, नागरिकों व राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों की स्वतन्त्रताओं और प्रजातांत्रिक अधिकारों का संरक्षण करना, कानूनी पद्धति के एकरूप ढंग से परिचालन का सुनिश्चित करना, सत्ता के अंगों के परिचालन की देख रेख करना और जन समितियों के कार्यों को समन्वित करना, सांख्यिक व्यवस्था को सुनिश्चित बनाये रखना, और सघीय कानूनों तथा विनियमों द्वारा व्यवस्थित कृषि का पालन करना, आदि।

गणतन्त्रों में प्राधिकरणों का संगठन—गणतन्त्रों में सत्ता के अंगों का संगठन उन्हीं सिद्धांतों पर आधारित है, जिन पर कि सघीय प्राधिकरणों का। जनता द्वारा निर्वाचित गणतन्त्रीय एसेम्बली (Republican Assembly) सबसे ऊँचा प्रतिनिधिक निकाय और गणतन्त्रीय सत्ता का सर्वोच्च अंग है। एसेम्बली प्रत्यक्षतः अथवा अपनी कार्यकारिणी परिषद् के द्वारा गणतन्त्रीय सत्ता के अधीन सभी अधिकारों का उपभोग तथा कृत्यों का पालन करती है। ऐसा करने में एसेम्बली गणतन्त्र के संविधान के साथ सघीय संविधान और कानूनों के विरुद्ध कोई काम नहीं कर सकती। एसेम्बली का चुनाव चार वर्ष की अवधि के लिए होता है। यह अप्रतिष्ठित मामलों के लिए उत्तरदायी है—गणतन्त्रीय संविधान में संशोधन तथा गणतन्त्र में लागू होने वाले कानूनों का निर्माण गणतन्त्र की सामाजिक योजना को अंगीकार करना, गणतन्त्रीय कार्यकारिणी परिषद् के सदस्यों का चुनाव और उन्हें उनके पदों से वापस बुलाना सर्वोच्च न्यायालय और अन्य महत्वपूर्ण निकायों के सदस्यों व अन्य अधिकारियों का चुनाव और उनका वापस बुलाना, आधारभूत राजनीतिक नियम बनाना जिससे कि कार्यकारिणी परिषद् के कार्य का सामान्य दिग्दर्शन किया जा सके। गणतन्त्रीय एसेम्बली की संरचना, संगठन, कार्य करने की विधि और उसका शासन में महत्वपूर्ण भाग उन्हीं सिद्धांतों पर आधारित है जिन पर कि सघीय एसेम्बली के संगठन आदि आधारित हैं। गणतन्त्रीय एसेम्बली के सदस्य अपने-अपने निर्वाचन क्षेत्रों की जन-समितियों के पदेन सदस्य (ex officio members) हैं। साधारणतया गणतन्त्रीय एसेम्बली की समितियाँ और आयोग भी वही हैं जो कि सघीय एसेम्बली के हैं, महत्वपूर्ण अंतर की बात यह है कि उसकी वैदेशिक मामलों के लिए समिति नहीं होती, परन्तु इसका जनसमितियों के लिए एक स्थायी आयोग होता है।

गणतन्त्रीय कार्यकारिणी परिषद् (Republican Executive Council)—यह एसेम्बली का एकमात्र प्रत्यक्ष कार्यकारी निकाय है। एसेम्बली इसे ये कार्य सौंपती है—गणतन्त्र का प्रतिनिधित्व करने का अधिकार, कानूनों को लागू करना, गणतन्त्र के प्रशासनिक अंगों और जन समितियों तथा स्वशासन की संस्थाओं के कार्यों की वृद्धता का परीक्षण और अन्य ऐसे मामलों का परीक्षण जिनका स्वरूप कार्यकारी हो और जो गणतन्त्र की संप्रभुता के भीतर आते हों। कार्यकारिणी परिषद् को एसेम्बली गणतन्त्रीय चेम्बर के सन्स्था में संयुक्त होती है। परिषद् का एक प्रधान होता है, जिसे परिषद् के बाहर अथवा उसके ऊपर कोई सत्ता प्राप्त नहीं है सिवाय इसके कि वह असहमति की दशा में परिषद् के नियमों का अस्थायी रूप से कार्यन्वित होना रोक् दे, परन्तु ऐसे मामलों पर अन्तिम नियम एसेम्बली करता है। यह किसी भी ऐसी नियम का रद्द कर सकती है जिसे वह अर्थसमझें। जन-समितियाँ परिषद् के ऐसे नियमों का इस आधार पर विरोध कर सकती हैं कि वे उनके स्वशासन के अधिकारों का अतिक्रमण करते हैं। एक विवाद में अन्तिम नियम गणतन्त्रीय एसेम्बली का होता है। गणतन्त्रीय प्रशासन की संरचना सघीय प्रशासन की संरचना सघीय प्रशासन के ही अनुरूप है। इनके प्रशासन के आधारभूत अंग ये हैं—विधि, गण-प्रशासन, आन्तरिक मामलों और न्याय के राष्ट्रीय सचिवालय। इनका काम आता है—कार्यकारिणी

कर सकती है। यदि पार्लियामेंट व दोनों सदन दो तिहाई के बहुमत से यह प्रस्ताव पास कर दें कि अमुक प्रदेश ऐसी मनाही का उल्लंघन कर रहा है तो पार्लियामेंट उस प्रदेश के लिए सूचियों से बाहर भी कानून बना सकती है।

आपात्काल के सम्प्रदाय में सघीय पार्लियामेंट की शक्ति सत्रसे अधिक महत्वपूर्ण है। आपात्काल में पार्लियामेंट शांति, व्यवस्था और सुशासन को बनाये रखने अथवा प्राप्त करने के प्रयोजन से सम्पूर्ण नाइजीरिया के लिए कानून बना सकती है। संक्षेप में, आपात्काल में किसी भी विषय पर नाइजीरिया की विधायी शक्ति का प्रयोग पार्लियामेंट द्वारा किया जा सकता है। ऐसा करने के लिए पार्लियामेंट को केवल यह दिखलाना आवश्यक है कि इस शक्ति का प्रयोग करते हुए बनाया गया कानून 'शांति, व्यवस्था और सुशासन को बनाये रखने तथा प्राप्त करने के लिए आवश्यक या इष्टकर है।' पार्लियामेंट को एक और महत्वपूर्ण शक्ति मिली है। यह अन्तर्राष्ट्रीय संधियों, समझौतों या ऐसी अन्तर्राष्ट्रीय सगठनों के निष्पत्ति का। जिनका कि नाइजीरिया सदस्य हो, लागू अथवा बाधित करने के लिए विधायी सूचियों का ध्यान न रखते हुए भी कानून बना सकती है।

(2) युगोस्लेविया—युगोस्लेविया का सघ भारत की भांति कई उपराष्ट्रा से मिलकर बना है। उसके विभिन्न उपराष्ट्रों व जातियों के बीच अनेक प्रकार की विविधताएँ हैं। अतएव यह सघा आवश्यक और पूणतया 'यायोचित' था कि ऐसे देश का सविधान सघात्मक हो। युगोस्लेविया का सघ छ गणतन्त्रों से मिलकर बना है, जिनके अपने सविधान हैं। इस दृष्टि से युगोस्लेविया का सघात्मक सविधान भारत के सविधान की अपेक्षा सघुक्त राज्य अमरीका के सविधान से अधिक मिलता है, क्योंकि भारत के सविधान में तो सघातरित राज्यों का सविधान भी दिया गया है। युगोस्लेविया के सघ में छ गणतन्त्रों के अतिरिक्त भी दो स्वायत्तता प्राप्त प्रांत हैं, जो सघिया के गणतन्त्र के ही भीतर हैं। सभी गणतन्त्र (मॉन्टीनीग्रो को छोड़कर) और दोनों स्वायत्तता प्राप्त प्रांत, जिलों व कम्पूनों में विभाजित हैं। प्रत्येक गणतन्त्र में एक एसेम्बली है, जो जनता की प्रभुता का प्रतिनिधित्व करती है और गणतन्त्र में शासन का सर्वोच्च निकाय है। यह अपने अधिकारों और कृत्यों का सघीय सविधान, गणतन्त्रीय सविधान व सघीय कानूनों के आधार पर तथा उनके ढाँचे के भीतर पालन करती हैं। सघीय एसेम्बली की भांति गणतन्त्रीय एसेम्बली के भी पाँच चेम्बर हैं, जिनके नाम ये हैं—गणतन्त्रीय चेम्बर, आर्थिक चेम्बर, शैक्षिक सांस्कृतिक चेम्बर, सावजनिक स्वास्थ्य व सामाजिक कल्याण चेम्बर और सगठनात्मक राजनीतिक चेम्बर। गणतन्त्र की एसेम्बली में सघीय के स्थान पर गणतन्त्रीय चेम्बर है, किन्तु उसके अनुरूप उपराष्ट्रों के चेम्बर जैसा कोई अंग नहीं है और अंग चेम्बरों के नाम वही है जो सघीय एसेम्बली के विभिन्न चेम्बरों के हैं। प्रत्येक गणतन्त्रीय एसेम्बली एक कार्यपालिका अर्थात् गणतन्त्रीय कार्यकारिणी परिषद् का चुनाव करती है। साधारण नियम यह है कि गणतन्त्र में भी शासन के वे ही अंग हैं जो कि सघीय शासन में हैं। स्वायत्तशासी प्रांतों में भी शासन का सर्वोच्च अंग एसेम्बली है, जो प्रांतीय कार्यकारिणी परिषद् का चुनाव करती है।

गणतन्त्रीय प्राधिकरणों (Republic Authorities) के अधिकार व कृत्य—उनके महत्वपूर्ण कार्यों में ये सम्मिलित हैं—यह देखना कि गणतन्त्र की अव्यवस्था का विकास इस प्रकार से नियोजित हो कि वह देश की योजना में समायाजित हो जायें, शिक्षा, स्वास्थ्य और सामाजिक कल्याण के क्षेत्रों में समुदाय के सामाजिक हित के प्रश्नों का विनियमन; स्थानीय

¹ It suffices for Parliament to show that a law made in pursuance of this power is necessary or expedient for the purpose of maintaining or securing peace order and good government during the period of emergency

समुदायो में काम करने वाली जनता और उत्पादकों के स्वशासन के अधिकारों की रक्षा और उनके कार्यान्वित रूप पर ध्यान रखना, नागरिकों व राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों की स्वतन्त्रताओं और प्रजातांत्रिक अधिकारों का संरक्षण करना, वानुनी पद्धति के एकरूप ढंग से परिचालन का सुनिश्चित करना, सत्ता के अंगों के परिचालन की देख रेख करना और जन समितियों के कार्यों को समन्वित करना, सांघजनिक व्यवस्था को सुनिश्चित बनाये रखना, और सघीय वानुना तथा विनियमों द्वारा व्यवस्थित वस्तुओं का पालन करना, आदि ।

गणतन्त्रों में प्राधिकरणों का संगठन—गणतन्त्रों में सत्ता के अंगों का संगठन उन्हीं सिद्धान्तों पर आधारित है, जिन पर कि सघीय प्राधिकरणों का । जनता द्वारा निर्वाचित गणतन्त्रीय एसेम्बली (Republican Assembly) सबसे ऊँचा प्रतिनिधिक निकाय और गणतन्त्रीय सत्ता का सर्वोच्च अंग है । एसेम्बली प्रत्यक्षतः अथवा अपनी कार्यकारिणी परिषद् के द्वारा गणतन्त्रीय सत्ता के अधीन सभी अधिकारों का उपयोग तथा वस्तुओं का पालन करती है । ऐसा करने में एसेम्बली गणतन्त्र के संविधान के साथ सघीय संविधान और वानुनों के विरुद्ध कोई कार्य नहीं कर सकती । एसेम्बली का चुनाव चार वर्ष की अवधि के लिए होता है । यह अग्रलिखित मामलों के लिए उत्तरदायी है—गणतन्त्रीय संविधान में संशोधन तथा गणतन्त्र में लागू होने वाले वानुनों का निर्माण, गणतन्त्र की सामाजिक योजना को अंगीकार करना, गणतन्त्रीय कार्यकारिणी परिषद् के संस्था का चुनाव और उन्हें उनके पदों से वापस बुलाना सर्वोच्च न्यायालय और अन्य महत्वपूर्ण निकायों के सदस्यों व अन्य अधिकारियों का चुनाव और उनका वापस बुलाना, आधारभूत राजनीतिक नियम करना जिससे कि कार्यकारिणी परिषद् के कार्य का सामान्य दिवस्थापन किया जा सके । गणतन्त्रीय एसेम्बली की संरचना, संगठन, कार्य करने की विधि और उसका शासन में महत्वपूर्ण भाग उन्हीं सिद्धान्तों पर आधारित है जिन पर कि सघीय एसेम्बली के संगठन आदि आधारित हैं । गणतन्त्रीय एसेम्बली के सदस्य अपने अपने निर्वाचन क्षेत्र की जन-समितियों के पदेन सदस्य (ex officio members) हैं । माध्यमगणतन्त्र गणतन्त्रीय एसेम्बली की समितियाँ और आयोग भी वही हैं जो कि सघीय एसेम्बली के हैं, महत्वपूर्ण अंतर की बात यह है कि उसकी वैदेशिक मामलों के लिए समिति नहीं होती, परंतु इसका जनसमितियों के लिए एक स्थायी आयोग होता है ।

गणतन्त्रीय कार्यकारिणी परिषद् (Republican Executive Council)—यह एसेम्बली का एकमात्र प्रत्यक्ष कार्यकारी निकाय है । एसेम्बली इसे ये कार्य सौंपती है—गणतन्त्र का प्रतिनिधित्व करने का अधिकार, वानुनों को लागू करना, गणतन्त्र के प्रशासनिक अंगों और जन समितियों तथा स्वाशासन की संस्थाओं के कार्यों की वृद्धता का परीक्षा और और अन्य ऐसे मामलों का परीक्षा जिनका स्वरूप कार्यकारी हो और जो गणतन्त्र की सक्षमता के भीतर आते हैं । कार्यकारिणी परिषद् को एसेम्बली गणतन्त्रीय चेम्बर के सदस्यों में से चुनती है । परिषद् का एक प्रधान होता है, जिसे परिषद् के बाहर अथवा उसके ऊपर कोई सत्ता प्राप्त नहीं है सिवाय इसकी कि वह असहमति की दशा में परिषद् के नियमों का अस्थायी रूप से कार्यान्वित होना रोक दे, परंतु ऐसे मामलों पर अन्तिम नियम एसेम्बली करता है । यह किसी भी ऐसे नियम को रद्द कर सकती है जिसे वह अक्षम समझे । जन समितियाँ परिषद् के ऐसे नियमों का हट्ट अपार पर विरोध कर सकती हैं कि वे उनके स्वाशासन के अधिकारों का अतिक्रमण करते हैं । ऐम विवादों में अन्तिम नियम गणतन्त्रीय एसेम्बली का हाथ है । गणतन्त्रीय प्रशासन की संरचना सघीय प्रशासन की संरचना सघीय प्रशासन के ही अनुरूप है । इसके प्रशासन के आधारभूत अंग ये हैं—वित्त, गृह, व्यापार, आन्तरिक मामलों और न्याय के राजनीय सचिवालय । इनका काम है—कार्यकारिणी परिषद् का राजनीय सचिवालय, प्रशासनिक संस्थाएँ और अन्य स्वतन्त्र प्रशासनिक अंग ।

गणतन्त्रों के लिये अधिक स्वायत्तता—फरवरी 1967 में फेडरल एसेम्बली व फेडरल चेम्बर ने निम्न किया कि सविधान का संशोधन किया जाये और आवश्यक प्रस्तावों को तय करने के लिए एक आयोग भी निर्मित किया। अब तक चिये गये सभी प्रस्तावों का उद्देश्य सभ और गणतन्त्रों के बीच वर्तमान सम्बन्ध का इस प्रकार से परिवर्तित करना है कि गुगोस्लैविया व विभिन्न उपराष्ट्रों के प्रतिनिधियों को सामान्य नीति पर अधिक प्रभाव डालने का अवसर मिले। ऐसा करने के लिए सोची जा रही एक विधि यह है कि उपराष्ट्रों के चेम्बर की स्थिति और सक्षमता में परिवर्तन किया जाये। इस समय फेडरल एसेम्बली के ५ चेम्बर हैं, जिनमें फेडरल चेम्बर का भाग सबसे महत्वपूर्ण है, क्योंकि यह अवेला कानून बना सकता है।

फेडरल चेम्बर का महत्वपूर्ण अंग उपराष्ट्रों का चेम्बर (Chamber of Council of Nationalities) है, जो गणतन्त्रों व स्वशासी प्रांतों के 70 प्रतिनिधियों से मिलकर बना है। उपराष्ट्रों के चेम्बर के 70 सदस्यों को संघीय कार्यकारिणी परिषद् का सदस्य समझा जाता है और वे इसके कार्य में समता के आधार पर भाग लेते हैं। चूंकि संघीय एसेम्बली में इस चेम्बर का विशेष स्थान है, अतः इसका अधिवेशन सब अवश्य ही होता है जबकि फेडरल चेम्बर व एजेन्डा पर सविधान में संशोधन या परिवर्तन का प्रस्ताव हो। एक प्रस्तावित परिवर्तन के द्वारा सभ व गणतन्त्रों के बीच विधायी कार्यों के क्षेत्र में वर्तमान सम्बन्ध में परिवर्तन हो जायगा। भविष्य में सभ मुख्यतः आधारभूत कानून ही पास करेगा, जो कि गुगोस्लैविया की सामाजिक आर्थिक और सामाजिक राजनीतिक पद्धति की एकता को सुनिश्चित बनायेंगे। नियम रूप में सभ अब सामान्य कानून प्रस्थापित नहीं करेगा, जो कि देश के सम्पूर्ण राज्य-त्रय के लिए बंध होना है, बल्कि केवल आधारभूत कानून ही पास करेगा, जो कि गणतन्त्रों के स्वतन्त्र विधायी कार्य के लिए कानूनी ढाँचे (legal framework) की रचना करते हैं।

सविधान में संशोधन के लिए वर्तमान माँगों का बड़ा बल समता पर है, जो उपराष्ट्रों के चेम्बर की देश की सामान्य नीति के निर्माण में अधिक प्रत्यक्ष प्रभाव दिखाने के द्वारा सम्भव हो सकेगा। अब तक किये गये प्रस्तावों के अंतर्गत, उपराष्ट्रों का चेम्बर विकास योजनाओं और सभी आधारभूत व सामान्य कानूनों के पास करने में भाग ले सकेगा, साथ ही यह उन सभी प्रस्तावों पर निम्न करने में भाग लेगा जो कि इस समय फेडरल चेम्बर की सक्षमता के भीतर हैं। तब तो यह है कि ऐसा करने से कोई एक या अधिक उपराष्ट्र जिनकी (फेडरल चेम्बर में) बहुसंख्या है भविष्य में अपनी इच्छा को छोटे उपराष्ट्रों पर नहीं थोप सकेगा। ऐसा सम्भव हो सकेगा, क्योंकि फेडरल चेम्बर, जिसमें कि एक या दो बड़े उपराष्ट्रों का प्रतिनिधित्व उनके मतदाताओं की बड़ी संख्या के अनुपात में है, भविष्य में सारपूर्ण निम्न केवल उपराष्ट्रों के चेम्बर की सहमति सह ही कर सकेगा, जिसमें कि सभी गणतन्त्रों को सम प्रतिनिधित्व प्राप्त है।

(3) मलेशिया—मलाया सभ का सविधान स्वतन्त्रता के दिन, 31 अगस्त 1957 को, प्रभावी हुआ। इसके अंतर्गत एक संघात्मक सरकार स्थापित की गई, जिसके प्रमुख अंग एक राजा (monarch) शासकों का सम्मेलन (Conference of Rulers), एक कैबिनेट, दो सदन वाली पार्लियामेंट, 'यायपालिका और चार लोक सेवा आयोग हैं। राजा, जो राज्य का सर्वोपरि अध्यक्ष है पाँच वर्ष की अवधि के लिए मलाया के नौ शासकों द्वारा मजलिस में चुना जाता है। संघीय पार्लियामेंट के प्रथम सदन (Dewan Ra-ayat or House of Representatives) में 104 सदस्य हैं जो एक संसदीय निर्वाचन क्षेत्र से चुने जाते हैं। दूसरे सदन (Dewan Negara or Senate) में कुल 38 सदस्य हैं, जिनमें से 22 राज्य विधानमण्डलों द्वारा चुने जाते हैं और 16 को सभ का अध्यक्ष नियुक्त करता है। 'यायपालिका इकहुरी है अर्थात् सर्वोच्च 'यायालय तथा अधीन 'यायालयों से मिलकर बनी है अधीन 'यायालयों की स्थापना पार्लियामेंट द्वारा की गई

है। सर्वोच्च न्यायालय की ऐसे विवादों पर भी अधिकार क्षेत्र प्राप्त है जो कि राज्यों के बीच अथवा किसी राज्य और संघ के बीच उठें। यह किसी अधीन न्यायालय में चल रहा मुकदमे से सम्बन्धित किसी पक्ष के प्राथम्यता पत्र पर सविधान का निवचन भी कर सकता है।

ग्यारह सप्ताहों के राज्यो के बारे में मलायन सविधान उनके सविधान की गारंटी देता है और उनकी सरकारों की संरचना भी विहित करता है। सविधान में संघीय व राज्य सरकारों की विधायी व कार्यपालिका शक्तियों की सूचियाँ भी दी गई हैं। सविधान द्वारा अधिकतर मूल्य उत्तरदायित्व (और शक्तियाँ) संघ सरकार को सौंपे गये हैं। संघ सरकार की प्रधानता का उन धाराओं द्वारा और आश्वस्त किया गया है जो संघीय कानून को (ऐसी स्थिति में जबकि राज्य कानून संघीय कानून से असंगत हो) राज्य कानूनों के ऊपर प्रभावी होने का अधिकार देती हैं। केन्द्रीय सरकार को राष्ट्रीय आर्थिक विकास योजनाओं को कार्यान्वित करने की शक्ति भी मिली है, चाहे राज्यों की शक्तियाँ उसके विरुद्ध भी हों। मलाया के सविधान द्वारा भूलभूत स्वतंत्रताओं की गारंटी दी गई है। सविधान का संशोधन किसी भी ऐसे कानून द्वारा किया जा सकता है जो कि पार्लियामेंट के दोनों सदन में कुल मस्य के दो तिहाई के बहुमत से पास किया गया हो।

मलेशिया सविधान—1963 में उत्तरी बोर्नियो और सारावक को मलाया संघ में सम्मिलित करने के लिए एक समिति (Inter governmental Committee) ने सविधानिक व्यवस्था के बारे में अपनी रिपोर्ट दी। उसने सिफारिश की कि 1957 के मलाया सविधान को इस प्रकार से संशोधित किया जाय कि जिससे नये राज्यों की इच्छाओं और विशेष परिस्थितियों को उसमें समुचित ध्यान दिया जा सके तथा सारावक व उत्तरी बोर्नियो के पूरक सविधान बने। संक्षेप में, समिति ने सिफारिश की कि इस्लाम को सरकारी धर्म के रूप में कायम रखा जाय और धार्मिक स्वतंत्रता की प्रत्याभूतियों को भी बनाये रखा जाय। उत्तरी बोर्नियो और सारावक की अपनी अपनी राज्य सरकारें हों, जिन्हें मलाया के राज्यों से अधिक स्वायत्तता प्रदान की जाय। संघ व राज्यों के बीच शक्तियों के वितरण के बारे में नई सूचियाँ तैयार की जाएँ। उनके अंतर्गत बोर्नियो का अर्ध सभी राज्यों से अधिक शक्तियाँ प्रदान की गयीं। वित्तीय सिफारिशों के अनुसार भी बोर्नियो राज्यों को उमरे अपने साधना पर अधिक नियंत्रण प्राप्त हुआ। साथ ही उन्हें संघ सरकार से पर्याप्त वित्तीय सहायता भी मिली। नये संघीय विधानमण्डल में प्रत्येक बोर्नियो राज्य को दो निर्वाचित सीनेटर और दोनों राज्यों को ६ अनिर्वाचित निर्मुक्त सीनेटरों के लिए स्थान प्राप्त हुए। संघीय प्रतिनिधि सदन की सदस्य संख्या 104 से बढ़ाकर 159 कर दी गई। बोर्नियो के प्रतिनिधियों को राज्य विधानमण्डलों द्वारा चुने जाने की व्यवस्था की गई। बोर्नियो राज्य का सिंगापुर, मलाया तथा मलयेशिया से बाहर में आने वाले आप्रवासियों (immigrants) पर भी नियंत्रण की शक्ति प्राप्त हुई।

कार्यपालिका—सैद्धान्तिक पहलू

1 कार्यपालिका का महत्त्व और कार्य

'कार्यपालिका' शब्द का प्रयोग बहुधा भिन्न-भिन्न अर्थों में किया जाता है। कभी कभी केवल राज्याध्यक्ष (मुख्यमंत्री अथवा सयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रपति) के लिए, कभी कभी केवल नागरिक और सैनिक सावजनिक सेवकों के सम्पूर्ण समूह के लिए। हम इस अध्याय तथा पुस्तक में कार्यपालिका शब्द का प्रयोग शासन के अध्येक्ष, उसके मन्त्रियों सहित, जो साधारणतः 'कैबिनेट' कहलाते हैं, के लिए करेंगे। दूसरे शब्दों में, राज्य में वह निकाय, जिस मविधान कानूनों को कार्यान्वित करने की सत्ता देता है, कार्यपालिका कहलाती है। अतः 'कार्यपालिका' शब्द का अर्थ उन अधिकारियों के समूह से है जिनका मुख्य कार्य राज्य के कानूनों को लागू करना अथवा शासन की नीति व कार्यक्रम का क्रियान्वित करना होता है।

कार्यपालिका के महत्त्व के कई कारण हैं—यह कानूनों का निर्माण कराती है और उन्हें लागू करती है। कार्यपालिका केवल कानून और व्यवस्था को ही स्थिर नहीं रखती, बल्कि वह तात्कालिक कल्याण के सभी कार्यों और योजनाओं को संचालित करती है। शासन की सफलता अथवा जनता का हित बहुत कुछ कार्यपालिका के सदस्यों के गुणों पर निर्भर करता है। यदि वे अपने कार्यों में दक्ष, तत्पर, ईमानदार, उत्साही और मूल्य वृद्धि से पूर्ण हैं, तो प्रशासन उत्तम होगा। वास्तव में, साधारण नागरिकों का सम्पर्क तो मुख्यतः सरकारी कर्मचारियों से ही रहता है। इस लिए जनता राज्य के विषय में अपना मत उनके कार्यों के आधार पर ही बनाती है।

प्रजातांत्रिक शासन की वर्तमान प्रवृत्तियों में सबसे महत्वपूर्ण कार्यपालिका की शक्तियों और उसके दायित्वों में वृद्धि है। प्रायः सभी राज्यों में कार्यपालिका का स्थान शासन और राजनीति में केन्द्रीय हो गया है। आधुनिक प्रजातांत्रिक राज्य में मुख्य कार्यपालक (Chief Executive) केवल कानूनों के लागू करने और सामान्य प्रशासन के लिए ही उत्तरदायी नहीं है, बल्कि वह मुख्य विधायक भी बनता जा रहा है। उससे आशा की जाती है कि वह सदैव (विधानमण्डल) के लिए वधायी नेतृत्व की व्यवस्था भी करे, और इस रूप में आंतरिक, वित्तीय तथा विदेश नीति के निर्धारण हेतु आवश्यक सुझाव दे। यह प्रवृत्ति विविध रूप से इसलिए उल्लेखनीय है कि एक समय था जबकि अमरीकी और फ्रांसीसी क्रांतियों के बाद कार्यपालिका शक्ति को भय और सन्देह की दृष्टि से देखा जाता था। यह बात स्वाभाविक ही थी कि जिन लोगों ने अपने को हाल में ही अत्याचारी और स्वेच्छाचारी राजतन्त्रात्मक शासन से मुक्त किया था, वे कार्यपालिका शक्ति को गतरे से पूर्ण समझने से और उसके कार्य क्षेत्र को सीमित तथा उसकी शक्तियों को प्रतिबंधित करना चाहते थे।¹

¹ As freedom has been won by resistance to arbitrary monarchs the executive power was long deemed dangerous to freedom watched with suspicion and hemmed in by legal

संयुक्त राज्य अमरीका में इस अभिवृत्ति को इस बात में देखा जा सकता है कि राज्यों के गवर्नरों की शक्तियाँ अत्यधिक सीमित थीं और उनकी अवधि बहुत छोटी थी। साथ ही राष्ट्रपति की शक्तियों पर अनेक सांविधानिक निरोध लगाये गये थे। परन्तु अब कायपालिका के प्रति पुराने दृष्टिकोण में परिवर्तन के लिए उत्तरदायी कारण निम्नलिखित हैं—

(1) प्रतिनिधि ऐसेम्बलियों के प्रति प्रारम्भ में जो जोश था उसमें कमी आ गई है और साथ ही विगत डेढ़ शताब्दियों में लोकप्रिय आधार पर निर्वाचित तथा नियंत्रित कायपालिकाओं के अनुभव से पूर्णगामी भय और सदेह काफी दूर हो गये हैं।

(2) प्रजातान्त्रिक सरकारों की समस्याओं और उनके कार्यों में वेग के साथ हुई वृद्धि ने और तुरंत सरकारी कार्यवाही के लिए आवश्यकता ने (आंतरिक और विदेश नीति दोनों ही क्षेत्रों में) ऐसा आवश्यक बना दिया है कि विधानमण्डल अपनी बहुत सी विधायी सत्ता कायपालिका को सौंप दे। इसी कारण से प्रदत्त विधि निर्माण (delegated legislation) का प्रयोग बढ़ता जा रहा है।

(3) विधानमण्डल के दो सभों के बीच लम्बे विरामकाल, विधानमण्डल की इस बारे में अयोग्यता कि वह सभी आपातकालों अथवा कठिन परिस्थितियों के लिए पहले से ही तथा विस्तारपूर्वक व्यवस्था कर सके, और किसी भी विधेयक पर विधानमण्डल में होने वाली देरी, पक्षपातपूर्ण व उग्र वाद विवाद आदि बातों ने नीति के मामलों में भी कायपालिका शाखा को व्यापक शक्तियाँ प्रदान किये जाने को 'यायोचित' ठहरा दिया है।

(4) संयुक्त राज्य अमरीका में विशेषतः राष्ट्रपति की शक्तियों में इस कारण से विस्तार हुआ है कि वहाँ निवासी यह अनुभव करते हैं कि वह सम्पूर्ण राष्ट्र के निर्वाचित प्रतिनिधि हैं, जबकि कांग्रेस के सदस्य (सीनेट व प्रतिनिधि) वर्गीय अथवा विशेष हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं।¹

(5) ब्रिटेन-जैसे सांसद पद्धति वाले राज्यों में, जहाँ दलीय पद्धति का विकास हो गया है अथवा शासक दल को भारी बहुमत का समयन प्राप्त होता है, वहाँ कठोर दलीय अनुशासन तथा अथ सहकारी कारणों से केबिनेट की शक्तियों में बड़ी वृद्धि हुई है।

(6) फ्रांस में पाचवें गणतन्त्र के संविधान का ध्यानपूर्वक अध्ययन करने से एक बात स्पष्ट होगी कि वहाँ कायपालिका, विशेष रूप से राष्ट्रपति को, ऐसी शक्तियाँ सौंपी गई हैं जो कि अमरीका के राष्ट्रपति को प्राप्त हैं। संविधान में इस महत्वपूर्ण परिवर्तन का कारण यह है कि वहाँ अतीत में कायपालिका अति क्षीण व अस्थिर होती थी।

अतः, यद्यपि आधुनिक शासन में विधायी कार्य का बड़ा महत्त्व है, फिर भी प्रवृत्ति यह है कि विधायिका कायपालिका की तुलना में कम महत्वपूर्ण होती जा रही है। यह भी सच है कि विधायिका का कायपालिका पर नियंत्रण रहता है परन्तु प्रजातन्त्र के विकास ने इस विरोधाभास को जन्म दिया है कि जनता द्वारा निर्वाचित विधायिका जितने अधिक कानून बनाती है उन कानूनों को कार्यान्वित कराने में कायपालिका की अनियंत्रित शक्ति उतनी ही बढ़ जाती है। कायपालिका के मुख्य कार्यों का विवेचन निम्नलिखित शीर्षकों के अंतर्गत किया जायेगा—

(1) विधायी—कायपालिका के उच्च अधिकारियों, मंत्रियों अथवा विभागीय अध्यक्षों का

restraints but when the power of the people has been established by long usage these suspicions vanish —Bryce J *Modern Democracies* Vol I p 358

¹ Rodge et al *Introduction to Political Science* pp 122-23

² Thus the growth of democracy has produced in modern constitutional states this paradox—that the greater the volume of legislation passed by the legislature elected by the people whose needs require it the greater the area of uncontrolled executive power in the prosecution of laws so made —Strong C F *op cit* p 233

कानून निर्माण कार्यों में कुछ प्रत्यक्ष या परोक्ष भाग अवश्य ही रहता है। ससदात्मक शासन-पद्धति में तो सभी महत्वपूर्ण विधेयक, प्रस्ताव व वजट आदि कायपालिका (मजिस्ट्रेट) द्वारा ही पस किये जाते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में भी, जहाँ अध्यक्षीय पद्धति है, राष्ट्रपति अनेक विधेयकों के लिए सिफारिश करता है तथा सदन से भेजता है। कायपालिका का अध्यक्ष (जो राज्य का भी अध्यक्ष होता है) विधायिका के सत्र बुलाता है, उनका अंत करता है और आवश्यकता पड़ने पर विधायिका या उसके लोकप्रिय सदन को विघटित भी करता है। वह विधायिका में भाषण दे सकता है और विधायिका को सदन भेज सकता है। सबसे महत्वपूर्ण बात तो यह है कि विधायिका द्वारा पास किये गये विधेयकों पर वह अपनी अनुमति देता है या नहीं देता अथवा उन्हें पुनर्विचार के हेतु वापस लौटा देता है। उसका दूसरा महत्वपूर्ण कार्य यह भी है कि आवश्यकता पड़ने पर वह स्थायी कानून अथवा अध्यादेश जारी कर सकता है। लगभग सभी राज्यों में विधायिका द्वारा पास किये गये कानूनों के अंतर्गत अनेक प्रकार के नियम कायपालिका द्वारा ही बनाये जाते हैं।

(2) प्रशासनिक—इसके अंतर्गत कायपालिका के उच्च अधिकारी शासन के विभागों का अध्यक्ष होते हैं और अपने अपने विभागों के कार्यों की पूरी देख-रेख करते हैं। ससदात्मक प्रणाली में मंत्रियों का अपने अपने विभागों के बारे में प्रश्नों के उत्तर में मौखिक सूची देनी पड़ती है और आलोचना का जवाब भी देना पड़ता है। कायपालिका का अध्यक्ष अथवा उच्च अधिकारियों का बहुत से अधिकारियों की नियुक्ति व उच्च पद से हटाने के अधिकार प्राप्त होते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका व भारत के राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति करते हैं, वे उच्च न्याय अधिकारियों विदेशों में भेजे जाने वाले राजदूतों और अनेक आयोगों की नियुक्तियाँ भी करते हैं।

(3) प्रतिरक्षा सम्बन्धी—यह ऊपर ही बताया गया है कि सर्वोच्च सेनापति, जल, धन व भूमि सीमा ही प्रकार की प्रतिरक्षा सेवाओं से सेनापतियों आदि की नियुक्ति कायपालिका द्वारा ही की जाती है। सीमा प्रकार की सेनाओं से सम्बन्धित सर्वोच्च कमान के विषय में कायपालिका ही नीति निर्धारण करती है और निर्देश देती है।

(4) विदेश सम्बन्धी—विदेशों से किस प्रकार का सम्बन्ध रखा जाय, किन देशों में अपने राजदूत व प्रतिनिधि भेजे जायें और किन्हीं विदेशों में राजदूत या प्रतिनिधि बनाकर भेजा जाय, ये सभी महत्वपूर्ण कार्य कायपालिका ही करती है। युद्ध की घोषणा करना आदि भी कायपालिकाओं के कार्य हैं।

(5) न्यायिक—मुख्य रूप से इसके अंतर्गत राज्य के अध्यक्ष को गम्भीर अपराधों के लिए दण्डित व्यक्तियों को क्षमादान देना अथवा दण्ड को स्थगित करना या कम करना आते हैं। अधिकतर राज्यों में न्यायाधीशों की नियुक्तियाँ भी कायपालिकाओं द्वारा होती हैं। कुछ राज्यों में कायपालिकाओं को नागरिक और सरकारी कर्मचारियों के बीच होने वाले झगड़ों में निष्पक्ष देने के अधिकार हैं। कायपालिका को राजनीतिक विवादों अथवा क्रांतिकारी आंदोलनों आदि में भाग लेने वाले व्यक्तियों का क्षमादान (amnesty) का विशेष अधिकार होता है।

(6) अन्य—कायपालिका के अध्यक्ष का नागरिकों को विशेष सेवा करने अथवा योग्यता प्राप्त करने पर उपाधियाँ देने का अधिकार भी होता है। स्वतन्त्रता से पूर्व ब्रिटिश सम्राट भारतीय प्रजाजनों को साम्राज्य की सेवा के लिए उपाधियाँ दिया करते थे। भारत के संविधान के अंतर्गत राष्ट्रपति 'भारत रत्न', 'पद्मविभूषण' आदि अनेक पदक व पारितोषिक प्रदान करता है।

2 कार्यपालिकाओं के विभिन्न प्रकार

वास्तविक या नाममात्र की—नाममात्र या ध्वजमान कायपालिका से तात्पर्य उस व्यक्ति से होता है जो संघातिक रूप में (नाम के लिए) तो राज्य का प्रमुख होता है और जिसके नाम से प्रशासन का प्रत्येक काम किया जाता है, परंतु यथायथ वह अपनी शक्तियों और अधिकारों का प्रयोग स्वयं यही करता अर्थात् कायपालिका सम्बन्धी सभी शक्तियाँ मंत्रिमण्डल के हाथ में रहती हैं और मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से या मंत्रिगण वैयक्तिक रूप से उन शक्तियों का वास्तविक प्रयोग करते हैं। इसी कारण मंत्रिगण को वास्तविक कायपालिका कहा जाता है। दोनों प्रकार की कायपालिका के उदाहरण सभी संसदात्मक (अथवा मंत्रिमण्डलात्मक) शासन पद्धति वाले राज्य हैं। ब्रिटेन में राजा या रानी (Crown) नाम के लिए ही कायपालिका का प्रमुख है, ऐसे ही पूरे संविधान के अंतर्गत फ्रांस में राष्ट्रपति या। इन देशों के मंत्रिमण्डल वास्तविक कायपालिकाएँ हैं। नाममात्र की कायपालिका की नियुक्ति दो प्रकार से हो सकती है। ब्रिटेन में राजा वंशानुगत राज्य का प्रमुख है फ्रांस व भारत तथा अन्य देशों में अप्रत्यक्ष रूप से चुने गये राष्ट्रपति राज्य के प्रमुख हैं। मंत्रिमण्डलात्मक शासन-पद्धति में वास्तविक व नाममात्र की कायपालिका का होना आवश्यक है। संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रपति कायपालिका का वास्तविक अध्यक्ष है, वहाँ पर इस बात का भेद नहीं है।

एकल या बहुल कायपालिका—एकल कायपालिका में प्रशासन की सब शक्तियाँ एक ही व्यक्ति या ऐसे व्यक्ति समूह के हाथों में रहती हैं जो एक मत के आधार पर कार्य करता है। संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रपति कायपालिका का प्रमुख व्यक्ति है, अपने द्वारा नियुक्त मंत्रियों की सलाह को वह माने या न माने यह उसकी इच्छा पर निर्भर करता है। अतः वहाँ एकल कायपालिका है। ब्रिटेन, भारत आदि जैसे मंत्रिमण्डलात्मक कायपालिका वाले देशों में मंत्रिमण्डलों में कितने ही सदस्य हो सकते हैं, किंतु चूंकि मंत्रिमण्डल के सभी निर्णय और कार्य एकमत के सिद्धांत के अनुसार किये जाते हैं, अतः ऐसी कायपालिका को भी एकल ही कहते हैं। मंत्रिमण्डल के सामूहिक उत्तरदायित्व का यही महत्वपूर्ण अभिप्राय है। मंत्री लोग सभी बातों में एकमत रहते हैं, वे एक साथ ही सँवरते या डूबते हैं, इसके विपरीत स्विटजरलैंड में बहुमत या बहुल कायपालिका है। वहाँ की कायपालिका (Federal Council) में सात सदस्य होते हैं, जिनमें से प्रत्येक को सम शक्ति एवं अधिकार प्राप्त हैं। इस कायपालिका का एक सदस्य सभापति रहता है, परन्तु उसे कोई विशेष शक्ति या अधिकार नहीं मिले हैं।

स्विटजरलैंड में कायपालिका की विशेषता यह है कि इसमें मंत्रिमण्डलात्मक व अध्यक्षतात्मक दोनों ही प्रकार की कायपालिकाओं के लक्षणों का मेल है। यह अप्रलिखित वाता में मंत्रिमण्डल के समान है (1) एक अर्थ में यह व्यवस्थापिका (विधायिका) की समिति है, जिसके सदस्यों की व्यवस्थापिका ही चुनती है। (2) प्रत्येक सदस्य एक प्रशासनिक विभाग का अध्यक्ष होता है। (3) इसके सदस्य व्यवस्थापिका के दोनों सदनों की वायवाही में भाग ले सकते हैं, किंतु मत उसी सदन में दे सकते हैं, जिसके वे सदस्य होते हैं। (4) व्यवस्थापिका के सदस्य इनसे प्रशासन के विषय में प्रश्न पूछ सकते हैं। (5) परिषद् के सदस्य व्यवस्थापिका के नियंत्रण में रहते हैं और उसकी इच्छानुसार कार्य करते हैं। (6) परिषद् के सदस्य वजत और विधेयक आदि पेश करते हैं।

परन्तु अप्रलिखित बातों में यह परिषद् कैबिनेट से भिन्न है। (अ) यह बहुमतीय दल या दला का प्रतिनिधित्व नहीं करती, (ब) इसके सदस्य किसी सामान्य राजनीतिक कार्यक्रम से बंधे नहीं होते, (स) इनके विरुद्ध अविश्वास व निर्दोष आदि के प्रस्ताव पेश नहीं किये जाते और बहुमत विरुद्ध होने पर भी उन्हें पदत्याग नहीं करना पड़ता, और (द) परिषद् के सदस्य व्यवस्थापिका

का विघटन नहीं करा सकते। इसमें अध्यक्षतात्मक कायपालिका का सबसे महत्वपूर्ण गुण स्थायित्व (stability) है, क्योंकि इसमें अल्प मंत्रिमण्डल की भाँति बहुधा उलट फेर नहीं होते। जबकि एकल कायपालिका का एक स्पष्ट गुण यह है कि इसमें कायपालिका की सफलता के लिए दो बातें—प्रयोजन की एकता व निष्पक्ष की शीघ्रता विद्यमान है, बहुल कायपालिका में शक्तियाँ और उत्तरदायित्व बँटे रहते हैं। परन्तु इसका बड़ा गुण इस बात में है कि यह इस सिद्धान्त पर आधारित है 'परामशदाताओं की एकता में ही बुद्धिमत्ता का निवास होता है।' इसके अन्तर्गत नागरिक अधिकार भी अधिक सुरक्षित रहते हैं। स्विट्जरलैंड में बहुल कायपालिका बड़ी सफल सिद्ध हुई है यद्यपि इसका अल्प देशों में अनुकरण नहीं हुआ। ऐसी कायपालिका को सामूहिक या मा बोड जैसी (collegial or corporate) भी कहते हैं।

युरुग्वे (Uruguay), दक्षिण अमरीका में, कायपालिका शक्ति नौ सदस्यों की नेशनल कौंसिल में निहित है, जिनमें से छह बहुसंख्यक दल के और तीन अल्पसंख्यक दल के सदस्य होते हैं। सभी सदस्यों की नियुक्ति विधानमण्डल की संयुक्त बैठक में चार वर्ष की अवधि के लिए की जाती है। कौंसिल का प्रधान पद नम्बरवार कौंसिल में बहुसंख्यक दल के सदस्यों को प्राप्त होता है। स्विट्जरलैंड व युरुग्वे दोनों ही राज्यों में समारोह सम्बन्धी औपचारिक कार्य सामूहिक कायपालिका का वह सदस्य करता है जो कि उस समय प्रधान हो, यद्यपि नीति निर्देशन का काम सम्पूर्ण निकाय द्वारा किया जाता है। सोवियत संघ में प्रेसीडियम (Presidium) की भी स्थापना है, जो कि वर्तमान संविधान का निर्माता था, राज्य का 'सामूहिक प्रधान' (the Collegial President) बताया था। सर्वोच्च सोवियत के विश्राम काल में यह निकाय राज्याध्यक्ष के कार्य भी करता है। प्रेसीडियम के सभापति का वैसा ही स्थान है जैसा कि स्विट्जरलैंड में फ़ेडरल कौंसिल के सभापति का है। इस प्रकार यह बहुल कायपालिका का एक और उदाहरण है।

राजनीतिक और स्थायी—राजनीतिक कायपालिका का तात्पर्य कायपालिका के उच्च निर्वाचित अधिकारियों से है, जैसे भारत, ब्रिटेन आदि देशों में मंत्रिमण्डल के सदस्य। ये अधिकारी एक निश्चित अवधि के लिए निर्वाचक द्वारा प्रत्यक्ष या परोक्ष रूप से चुने जाते हैं और अपने पद पर तभी तक रहते हैं जब तक कि इनकी अवधि समाप्त नहीं होती अथवा उन्हें हटा नहीं दिया जाता। वास्तव में उनके पद राजनीतिक हैं। यदि वे फिर से निर्वाचित होकर आ जायें और दूसरे मंत्रिमण्डल में से लिया जाय तो यह कुछ वर्षों तक और अपने पदों पर रह सकते हैं। इनके अतिरिक्त प्रशासन में बड़ी समस्या में अधिकारी स्थायी रूप से सरकारी नौकर होते हैं। सरकारी सेवा उनका पगल ही है। राजनीतिक कायपालिका राज्य की नीति का निर्धारण करती है, उस कायस्थान के लिए अनेक कानूनों की विधायिका की स्वीकृति व बनवाती है। यह अपने सभी कार्यों और नीति के लिए विधायिका के प्रति उत्तरदायी होती है। स्थायी अधिकारियों की नीति अथवा कानून नहीं बनाने होते हैं, वे तो उन्हें लागू करते हैं। मंत्री लोग उनके कार्यों की देख रखा करते हैं। जबकि मंत्री चलते रहते हैं, स्थायी अधिकारी सरकारी पगल पर काम करते हैं। उनको दृष्टी कारण मंत्रिमण्डल द्वारा निर्धारित नीति का कपादारी व माप पाना करना उचित है क्योंकि मंत्री किसी भी राजनीतिक दल के हो सकते हैं और सरकारी अधिकारियों को राजनीति में अलग रहना पड़ता है।

समस्तदायक और अल्पसंख्यक—स्टुडियन इन प्रकार के भेद पर चल गया है। अल्पसंख्यक कायपालिका को कभी कभी नियत अवधि वाली कायपालिका (Fixed Executive) भी कहा है क्योंकि उसे विधानमण्डल की कार्यवाही द्वारा अल्पसंख्यक नहीं जा सकता। इस प्रकार की नियत कायपालिका एक राज्य में पायी जाती है जहाँ " " वास्तव में कायपालिका शक्ति का प्रयोग करता है जमा कि " " 918) में था। इसका

दूसरा नमूना ममकामोत्र साम्यवादी राज्य में देगा जा सकता है, जहाँ कि कायपालिका साम्यवादी ममकामोत्र नहीं है, किन्तु हमने मंजूर कर ली है। यहाँ पर कायपालिका के दो मुख्य अंग हैं—मन्त्रिमण्डल और प्रेसीडियम। परन्तु ये दोनों ही साम्यवादी दल की वैदेशीय ममिति से मिलकर ही कार्य करते हैं। यह वास्तव में कायपालिका अथवा प्रजातन्त्रात्मक कायपालिका नहीं है। नियत अवधि वाली कायपालिका, जो प्रजातन्त्रात्मक भी हो, केवल समुक्त राज्य अमरीका (मध्यम उच्च पद्धति यात्रा राज्य) में पायी जाती है। एंगो कायपालिका का चौथा नमूना बिस्वरलेश्वर सघोष कायपालिका है।¹

मन्त्रिमण्डलात्मक व अध्यक्षतात्मक कायपालिकाएँ—आजकल अधिकतर प्रजातान्त्रिक राज्यों में समानात्मक व अध्यक्षतात्मक (राष्ट्रपतीय) गणतन्त्र पद्धतियाँ हैं। इन पद्धतियों में अन्तर का मुख्य आधार कायपालिकाओं का निर्माण, संगठन व उद्देश्य काय है। प्रायः सभी समतात्मक पद्धति वाले देशों में मन्त्रिमण्डलात्मक कायपालिका होती है, जिसे मन्त्रिमण्डल (Cabinet or Ministry) या मन्त्रिमण्डल (Council of Ministers) कहते हैं। अध्यक्षतात्मक शासन-पद्धति में कायपालिका का प्रमुख राज्य का अध्यक्ष राष्ट्रपति होता है, अतः यह शासन पद्धति अध्यक्षतात्मक कहलाती है। मन्त्रिमण्डलात्मक कायपालिका समतात्मक गणतन्त्र पद्धति का अत्यधिक महत्त्वपूर्ण अंग है। मन्त्रिमण्डलात्मक कायपालिका का विभाग सर्वप्रथम ग्रेट ब्रिटन में हुआ। 'कैबिनेट' शब्द की उत्पत्ति राजा चार्ल्स द्वितीय की इस प्रथा से हुई कि वह अपने परामर्शदाताओं को गुप्त परामर्श देने के लिए एक छोटे कमरे या कैबिनेट में बुलाया करता था। प्रथम आधुनिक कैबिनेट विलियम पिट की थी। अठारहवीं शताब्दी के अन्त तक इस प्रकार की गणतन्त्र प्रणाली के प्रमुख सिद्धांतों की स्थापना हो चुकी थी। 1918 में ग्रेट ब्रिटन की सरकार द्वारा नियुक्त 'शासनतंत्र पर समिति' (Committee on the Machinery of Government) ने मन्त्रिमण्डल के ये मुख्य कार्य बताये—(1) उस नीति का अन्तिम रूप से निर्धारण जो संसद के सामने प्रस्तुत की जाती है, (2) संसद द्वारा निर्धारित नीति के अनुसार राष्ट्रीय कायपालिका पर नियन्त्रण और राज्य के विभिन्न विभागों की कायपालिकाओं की परिधीयता करना तथा उनमें निरन्तर समन्वय रखना।

मुख्य कायपालिका के रूप में समुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति, पश्चिमी जर्मनी के चांसलर भारत के प्रधानमंत्री आदि के लिए यह आवश्यक है कि वे जनता और विरोधी पक्ष के सामने आंतरिक विरोध से हीन अर्थात् समुचित नीतियाँ का बिना प्रस्तुत करें। समय समय पर अपने मन्त्रिमण्डल या सलाहकारों द्वारा वे कायपालिका की नीतियों को घोषित करते हैं। विभिन्न विभागों की नीतियों को समुचित रूप देने में कैबिनेट की समितियों का काम बड़ा महत्त्वपूर्ण है। कायपालिका नीतियों में समन्वय कायम करने में वजह सम्बन्धी नीतियों के वैदेशीकरण का भाग महत्त्वपूर्ण रहा है। मन्त्रिमण्डलात्मक और अध्यक्षतात्मक कायपालिकाओं के बीच अन्तर का मुख्य आधार विधायिका और कायपालिका के बीच सम्बन्ध है। मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति के अन्तर्गत शासन की दोनो शाखाएँ एक ही व्यक्ति समूह के नियन्त्रण में समाहित रहती हैं। अध्यक्षतात्मक पद्धति शक्ति-पृथक्करण सिद्धान्त पर आधारित है जिसके अनुसार कायपालिका और विधायिका स्वतन्त्र शाखाएँ हैं, किन्तु वे एक दूसरे पर कुछ रोक लगाने की शक्ति रखते हैं।²

¹ Ibid p 264

² Such coordination generally occurs in three ways (1) the political coordination by the chief executive leader (2) coordination of departmental policies by cabinet committees and (3) coordination of the executive powers by the centralization of budgetary powers —Merkel Peter H., *Political Continuity and Change* p 280

³ The main difference between these two systems stems from the nature of the relationship between the legislative and the executive branch. Under the cabinet system both these branches are unified and coordinated under the control of a single set of persons

अध्यक्षात्मक कायपालिका—इस प्रकार की कायपालिका का विकास संयुक्त राज्य अमरीका में हुआ और यह वहाँ के संघांतरित राज्यों के अतिरिक्त दक्षिणी अमरीका के कई राज्य में भी पायी जाती है। अध्यक्षीय कायपालिका का शासन में भाग मुख्यतः सांविधानिक उपबन्धों और यथायथ शक्तियों के प्रयोग से निर्धारित होता है। राष्ट्रपति एक निश्चित अवधि के लिए चुना जाता है, और उसे अथवा उसकी कैबिनेट के सदस्यों को विधानमण्डल (Congress) में उसकी नीति या प्रस्ताव स्वीकार न होने पर भी त्यागपत्र नहीं देना पड़ता। इसलिए इस कायपालिका की एक महत्वपूर्ण विशेषता 'स्थायित्व' है। राष्ट्रपति कायपालिका का प्रमुख होता है। उसकी कैबिनेट के सदस्य उसी के द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। राष्ट्रपति उन्हें पद से अलग भी कर सकता है। वह कैबिनेट से सभी प्रकार की सहायता व परामर्श लेता है, किन्तु वह कैबिनेट के बहुमत या संसदमत निर्णय को भी अस्वीकार कर सकता है। राष्ट्रपति की कैबिनेट के सदस्य उसके सहयोगी नहीं बरन् अधीन अधिकारी होते हैं। राष्ट्रपति तथा कैबिनेट के सदस्य कांग्रेस की कार्यवाही में भाग नहीं ले सकते, क्योंकि वे उसके सदस्य नहीं होते। कैबिनेट का प्रत्येक सदस्य किसी एक बड़े प्रशासनिक विभाग का अध्यक्ष होता है। वह मंत्री न कहलाकर 'सेक्रेट्री' कहलाता है और उसकी सहायता के लिए राष्ट्रपति एक या अधिक सहायक सेक्रेट्री भी नियुक्त करता है।

3 संसदात्मक व अध्यक्षीय शासन पद्धतियाँ

संसदात्मक (अथवा सांसद) शासन पद्धति—इसे ही मंत्रिमण्डलात्मक शासन प्रणाली भी कहते हैं। इस प्रणाली की विशेषताएँ ये हैं। प्रथम, राज्य का प्रमुख, चाहे वह बानुगत राजा हो अथवा निर्वाचित राष्ट्रपति, नाम मात्र की शक्तियाँ रखता है। शासन की वास्तविक शक्तियों का प्रयोग निर्वाचित मंत्रियों द्वारा किया जाता है। मंत्रियों से मिलकर कैबिनेट बनती है। मंत्रीगण राज्य की विधायिका के सदस्य होते हैं और वे बहुमत प्राप्त दल में से छुट्टि जाते हैं। दूसरे, मंत्रिमण्डल अपनी नीति और कार्यों के लिए विधायिका के प्रति उत्तरदायी होता है। ये मंत्री अपने पदों पर तभी तक रहते हैं जब तक कि विधायिका के सदस्यों का बहुमत उनका समर्थन करे। जब सभी विधायिका उनमें प्रस्ताव द्वारा अविश्वास प्रकट करती है या मंत्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किसी महत्वपूर्ण विधेयक को पास होने से रोक देती है तभी मंत्रिमण्डल को पद त्याग करना पड़ता है। ऐसी स्थिति में या तो विरोधी दल का नेता, यदि बहुमत उसे प्राप्त हो जाय, शासन भार सम्भालता है या विधायिका को विघटित कर दिया जाता है और नये चुनाव कराये जाते हैं। नये चुनाव पूर्ण होने पर बहुमत दल के नेता को राज्य का अध्यक्ष प्रधानमंत्री नियुक्त करता है और उसके परामर्श से अथवा मंत्रियों की नियुक्ति भी करता है। प्रधानमंत्री के परामर्श से ही मंत्रियों में विभागों का वितरण किया जाता है। इस प्रकार मंत्रिमण्डल कानूनी दृष्टि से सीधे विधानमण्डल अथवा लोकप्रिय सदन के प्रति और दूर से निर्वाचक मण्डल के प्रति उत्तरदायी होता है।¹ साधारणतया प्रत्येक मंत्री एक या अधिक प्रशासनिक विभागों का अध्यक्ष होता है। तीसरे, मंत्रिमण्डल सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के अनुसार कार्य करता है। यदि किसी

The presidential system embodies the theory of Separation of Powers with the two departments substantially independent of each other yet possessing certain checks over the powers of the other —Patel B H *World Constitutional Law and Practice* p 125

¹ Cabinet government is that system in which the real executive—the cabinet or ministry—is immediately and legally responsible to the legislature or one branch (usually the more popular chamber) for its political policies and acts and mediately or ultimately responsible to the electorate, while the titular or nominal executive—the chief of state—occupies a position of irresponsibility —Garner J W *Political Science and Government* p 296

मन्त्री द्वारा प्रस्तुत कोई भी प्रस्ताव या विधेयक बहुमत का समर्थन न पा सकने के कारण गिर जाता है, ता केवल उस मन्त्री को ही नहीं बल्कि सारे मन्त्रिमण्डल को पद त्याग करना होता है। इसीलिए यह कहा जाता है कि सभी मन्त्री एक साथ तैरते अथवा डूबते हैं।

चौथे, मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की कोई सख्या निश्चित नहीं होती। आवश्यकतानुसार वह विभागों के घटने बढ़ने के साथ घटाई या बढ़ाई जा सकती है। मन्त्रिमण्डल का कार्य काल भी निश्चित नहीं होता, क्योंकि विश्वास खोने पर मन्त्रिमण्डल को विधायिका की अधिध सम्पत्त होने से पूर्व ही पद त्याग करना पड़ सकता है। साथ ही यदि वही राजनीतिक दल नया चुनावों में फिर से जीत कर आता है तो नवनिर्मित मन्त्रिमण्डल में अधिकतर पुराने मन्त्री ही रहते हैं। पाँचवें, प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष होता है, वह मन्त्रिमण्डल की बैठकों में सभापति रहता है। वह मन्त्रिमण्डल व सरकार का नेता होता है। उसके पद त्याग का अर्थ सभी मन्त्रियों द्वारा पद-त्याग होता है। वह जब चाहे किसी मन्त्री से त्यागपत्र की माँग कर सकता है और किसी अन्य सदस्य को नया मन्त्री नियुक्त कर सकता है। इन सब बातों के होते हुए भी अन्य मन्त्री प्रधानमन्त्री के सहयोगी होते हैं और उनका दर्जा उससे कुछ कम होता है। छठे, मन्त्रिमण्डल के नियम बहुमत से होते हैं और जब कोई नियम मन्त्रिमण्डल में लाया जाता है तो कोई भी मन्त्री बाद में उसका किसी भी प्रकार से विरोध नहीं करता। यह सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत का ही परिणाम है। सातवें, विधायिका की कानून बनाने, कार्यपालिका पर नियंत्रण रखने और बजट का स्वीकार करने के सभी अधिकार प्राप्त होते हैं। अन्त में, केबिनेट सांसद पद्धति के अंतर्गत केबिनेट का पद विधायिका पर निर्भरता का होता है, जो केबिनेट के नेतृत्व को मानने से इनकार कर उसे पदच्युत कर सकती है। विधायिका के प्रसाद पर केबिनेट का पद से हटाया जाना केबिनेट सांसद शासन की एक विशेषता है। स्ट्रांग का कथन है 'इस प्रकार की कार्यपालिका पद्धति का सार, अंतिम विश्लेषण में, यह है कि यह संसद की एक समिति होती है, प्रजातन्त्र के विकास के साथ इसकी प्रवृत्ति (ब्रिटेन में) कॉमन सभा की समिति बन जाने की है।'¹

संसदात्मक पद्धति का सबसे उत्तम उदाहरण ब्रिटेन है। इस पद्धति की उत्पत्ति और विकास ब्रिटेन में ही हुआ और फिर इसका अनुकरण सार के अनेक देशों ने किया। संक्षेप में, हम कह सकते हैं कि ब्रिटेन का राजा (अथवा राज) नाममात्र का अध्यक्ष है, यद्यपि सिद्धांत रूप में सारी शक्तियाँ उसकी हैं, परन्तु व्यावहारिक वास्तविकता यही है कि कार्यपालिका की सम्पूर्ण शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल (केबिनेट) के हाथों में हैं। मन्त्रिमण्डल का प्रमुख प्रधानमन्त्री होता है। मन्त्रिमण्डल वहाँ की पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी होता है। मन्त्रिमण्डल का यह उत्तरदायित्व सामूहिक है। ब्रिटेन संसदात्मक शासन पद्धति का आदर्श नमूना है और इसमें ऊपर वर्णित संसदात्मक पद्धति की सभी विशेषताएँ मिलती हैं। ब्रिटेन के नमूने पर भारत, आस्ट्रेलिया, कनाडा, दक्षिणी अफ्रीका तथा अन्य देशों में इस पद्धति को अपनाया गया है।

संसदात्मक शासन-पद्धति की सफलता के लिए ये बातें जरूरी समझी जाती हैं—प्रथम, संसद अथवा प्रतिनिधि सभा की सम्पूर्ण शक्तियाँ प्राप्त होनी चाहियें और मन्त्रिमण्डल को उसके प्रति उत्तरदायी रहना चाहिए। दूसरा, संसदात्मक पद्धति के विकास के लिए दला का होना आवश्यक है। बहुमत दल मन्त्रिमण्डल बनाता है और शासन का संचालन करता है। उसकी नीति व कार्यवाहियों की उचित आलोचना करने के लिए सुदृढ विरोधी दल होना चाहिए। ब्रिटेन की द्विदलीय पद्धति को बहुदलीय पद्धति से अधिक अच्छा समझा जाता है। तीसरा, जनता को वांछी राजनीतिक शिक्षा मिलनी आवश्यक है जिससे मतदाता अपने मत का सदुपयोग कर सकें।

चौथे, जनमत निर्माण की समुचित स्वतंत्रता भी आवश्यक है।

अध्यक्षात्मक (राष्ट्रपतीय) शासन पद्धति—इस प्रकार की शासन प्रणाली में सर्वप्रथम, कायपालिका विधायिका से अलग होती है और वह विधायिका के प्रति उत्तरदायी भी नहीं होती। कायपालिका का अध्यक्ष और परामशदाता विधायिका की कायवाही में भाग नहीं ले सकते। इसकी दूसरी विशेषता यह है कि विधायिका एक निश्चित काल के लिए जनता द्वारा चुनी जाती है और साथ ही कायपालिका का अध्यक्ष भी एक निश्चित अवधि के लिए अप्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा चुना जाता है। निर्वाचित अध्यक्ष का कायकाल व्यवस्थापिका की इच्छा पर निर्भर नहीं होता। सिद्धांत और व्यवहार में एक का दूसरे पर नियंत्रण नहीं होता यद्यपि एक को दूसरे पर रोक के कुछ अधिकार प्राप्त होते हैं। दोनों ही अलग एक दूसरे से स्वतंत्र होते हैं। इसकी तीसरी विशेषता यह है कि अध्यक्ष प्रशासन कार्यों को सुविधापूर्वक सुचारुता से चलाने के हेतु अपने कुछ परामशदाता नियुक्त करता है। इन परामशदाताओं को सामूहिक रूप से अध्यक्ष का मंत्रिमण्डल (कैबिनेट) कह देते हैं, वास्तव में यह मंत्रिमण्डल के समान नहीं होता। परामशदाताओं की नियुक्ति, उनका अपने पदों पर रहना आदि बातें अध्यक्ष की इच्छा पर निर्भर करती हैं। वे अध्यक्ष को जो भी परामश देते हैं उसे मानना अथवा न मानना अध्यक्ष की अपनी इच्छा या विवेक पर निर्भर करता है। चौथे, परामशदाता, जैसे पहले कहा जा चुका है, सर्वोच्च कायपालिका के अंग तो होते हैं, किन्तु विधायिका के सदस्य नहीं होते और न ही उसकी कायवाही में भाग ले सकते हैं। पांचवें, राष्ट्रपति को केवल महाभियोग के द्वारा ही विधायिका निश्चित अवधि से पूर्व पद से हटा सकती है।¹

इस शासन पद्धति की विशेषताएँ अधिक अच्छी प्रकार से समझने के लिए हम समुक्त राज्य अमरीका के उदाहरण को जानना होगा। वहाँ पर कायपालिका विधायिका के प्रति उत्तरदायी नहीं है। दोनों को ही अपनी शक्तियाँ और अधिकार संविधान से प्राप्त होते हैं। क्योंकि वे प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा निर्वाचित हैं, इसलिए यदि हम कहें कि उन्हें अपने अधिकार व शक्तियाँ जनता से प्राप्त होते हैं, तो अधिक उपयुक्त होगा। समुक्त राज्य अमरीका में कायपालिका का अध्यक्ष राष्ट्रपति (President) होता है। राष्ट्रपति राज्य का केवल नाममात्र का अध्यक्ष नहीं, बल्कि कायपालिका का वास्तविक अध्यक्ष होता है। उसका निर्वाचन प्रत्यक्ष ढंग से 4 वर्ष की अवधि के लिए होता है। राष्ट्रपति स्वयं ही अपने परामशदाताओं (मंत्रियों) को नियुक्त करता है, वे उसी के प्रति उत्तरदायी होते हैं। राष्ट्रपति स्वयं और उसके मंत्री विधायिका के सदस्य नहीं होते और उन्हें विधायिका उनके पदों से हटा भी नहीं सकती है। विधायिका उसी प्रकार से निर्वाचित होती है जैसे किसी संसदात्मक पद्धति वाले देश में संसद। इस पद्धति का आधारभूत सिद्धांत माटेस्व्यू द्वारा प्रतिपादित शक्तियों का विभाजन है। इसके अनुसार विधायिका और कायपालिका एक दूसरे से स्वतंत्र तथा पृथक् बनाये गये हैं।

संसदात्मक शासन पद्धति के गुण—संक्षेप में, इस पद्धति के प्रमुख गुण अग्रलिखित हैं—प्रथम, मंत्रिमण्डल विधायिका में बहुमत प्राप्त दल की एक समिति के रूप में होता है। इसका अर्थ यह हुआ कि कायपालिका और विधायिका में आपसी मतभेदों और विवादों की सम्भावना कम से

¹ The chief characteristics of the presidential type of government are (1) The President is both nominal and political head of state (2) The President is elected not by the legislature but directly by the total electorate The president is not part of the legislature and cannot be removed from office by the legislature except through rare legal impeachments (3) The President cannot dissolve the legislature and call a general election Usually the president and the legislature are elected for fixed terms —Ball A R *Modern Politics and Government* p. 42

कम रहती है और सभी कानून दोनों के सहयोग से बनते हैं। दूसरे, यद्यपि इस स्थिति में नाय पालिका स्वतन्त्र होती है, फिर भी शासन के तीनों प्रधान अंगों में पृथक्करण नहीं होता और मंत्रिमण्डल विधायिका के प्रति उत्तरदायी रहता है। अतः शासन में सदैव ही उत्तरदायित्व अविभाजित है। तीसरे, विधायिका में विरोधी दल के अस्तित्व के कारण मंत्रिमण्डल के सदस्य अपने कर्तव्यों के पालन में अधिक सतक रहते हैं, अथवा विरोधी दल उन्हें जनता की आंखों में गिरा देगा। इस सबका परिणाम अच्छे और उपयोगी कानूनों का निर्माण होता है। चौथे, विधायिका में विरोधी दल के अस्तित्व का एक लाभ यह भी होता है कि यदि मंत्रिमण्डल किसी प्रश्न पर हार जाये तो शीघ्र ही विरोधी दल के सदस्यों का मंत्रिमण्डल बन सकता है।

गैटे के मतानुसार ससदात्मक शासन के अप्रलिखित गुण हैं—

(1) यह ऐसे राज्य के लिए विशेष रूप से उपयुक्त है जहाँ प्रजातन्त्र की स्थापना हो गई हो, किन्तु बशानुगत राजा का पद शेष हो। इसका सबसे अच्छा उदाहरण ब्रिटेन है। (2) कार्यपालिका व विधायिका के बीच सामंजस्यपूर्ण सहयोग रहता है। (3) प्रशासनिक विभागों के अध्यक्षों की विधायिका में उपस्थिति और उनके नेतृत्व में कानूनों के प्रारूपों का तैयार किया जाना विधायिका, प्रशासन और जनता सभी के लिए लाभकारी है। (4) इसमें प्रशासन जनता के प्रति निधियों और उनके द्वारा जनता के प्रति उत्तरदायी रहता है।

ससदात्मक पद्धति के दोष—(1) दलीय व्यवस्था के, जिसके ऊपर यह पद्धति आधारित है, कई दोष हैं, जो इस प्रकार के शासन में विशेष रूप से प्रकट होते हैं। इसमें दलों का आपसी मतभेद, ईर्ष्या और दलीय हितों को राष्ट्रीय हितों के ऊपर महत्व देना आदि बुराईयाँ पाई जाती हैं। (2) कभी कभी विरोधी दल वाले कुछ उपयोगी प्रस्तावों और विधेयकों का भी इस कारण विरोध करते हैं कि वे सत्तादल दल द्वारा पेश निये गये हैं तथा इस प्रकार बहुमत दल विरोधी दल के अच्छे सुझावों को कार्यान्वित नहीं होने देता। ऐसे विरोध के कारण राष्ट्रीय विधि निर्माण में समय व्यर्थ जाता है और बाधाएँ उत्पन्न होती हैं। (3) यदि विधायिका में कई दल हों और किसी भी दल को पूर्ण बहुमत प्राप्त न हो, तो मंत्रिमण्डल अस्थायी रहता है। इस अस्थायीपन के कारण प्रशासन के कार्यों में शिथिलता आती है। वर्तमान संविधान से पूर्व फ्रांस के मंत्रिमण्डलों में बहुधा परिवर्तन होते रहते थे।

अध्यक्षात्मक शासन के गुण—इस पद्धति के मुख्य गुण अप्रलिखित हैं—प्रथम, इसमें कार्यपालिका महत्वपूर्ण प्रश्नों पर स्वतन्त्र दृष्टिकोण अपना सकती है क्योंकि वह विधायिका से स्वतन्त्र होती है। वैसे भी इस पद्धति में कार्यपालिका के हाथों में बड़ी शक्तियाँ व दायित्व केन्द्रीभूत रहते हैं, अतएव युद्ध अथवा राष्ट्रीय संकटों में ऐसी कार्यपालिका विशेष रूप से उपयोगी रहती है। दूसरे, क्योंकि कार्यपालिका का अध्यक्ष और उसके परामर्शदाता विधायिका के प्रति उत्तरदायी नहीं होते तथा उन्हें व्यवस्थापिका उनके पदों से हटाने में असमर्थ होती है, इसीलिए कार्यपालिका अधिक स्थायी रहती है। उस पर जनमत के क्षणिक परिवर्तनों का कोई विशेष प्रभाव नहीं पड़ता। अस्तु, कार्यपालिका की नीति में जल्दी जल्दी परिवर्तन नहीं होते। इसमें प्रशासन भी अधिक स्थायी रहता है, क्योंकि इसमें मंत्रिमण्डलों की उलट फेर कम होती है और प्रशासनिक नीति का चरित्र संचालन होता है। इस प्रकार की कार्यपालिका काफी शीघ्रता से महत्वपूर्ण नियम ले सकती है, क्योंकि शक्ति कार्यपालिका के हाथों में केन्द्रीभूत होती है। इसे विधायिका से मन्त्रणा करने में समय नहीं खोना पड़ता। तीसरे, ससदात्मक पद्धति में प्रधानमंत्री बहुमत दल का नेता होता है और इस कारण वह इस दल का प्रमुख ही रहता है, जबकि अध्यक्षीय पद्धति में राष्ट्रपति वास्तविक अर्थ में राज्य का प्रमुख होता है। इसी कारण उसका अपेक्षाकृत अधिक सम्मान होता है। इस पद्धति में प्रशासन अधिक कुशल होता है क्योंकि कार्यपालिका योग्य और एस

व्यक्तियों की छोट बरन में स्वतन्त्र होती है जोकि नीतियों को प्रभावी ढंग से कार्यान्वित कर सकें। उच्च पदों पर नियुक्त किये जाने वाले व्यक्ति की छोट दल के सदस्यों तक सीमित नहीं रहती है। चीये, इस पद्धति के अंतर्गत विधायिका में दलीय भावना का प्रभुत्व कुछ कम रहता है, क्योंकि सदस्य विभिन्न प्रश्नों पर स्वतन्त्र रूप से मतदान कर सकते हैं।

अध्यक्षात्मक पद्धति के मुख्य दोष इस प्रकार हैं—(1) कार्यपालिका और विधायिका के बीच पृथक्करण के कारण शासन का उत्तरदायित्व बँट जाता है, जिसके फलस्वरूप शासन में सुगमता की कमी रहती है और व्यवस्थापन एवं प्रशासन-कार्यों में बाधाएँ आती हैं।¹ (2) इसमें मंत्री विधायिका की कार्यवाही में भाग नहीं ले सकते, इस कारण व्यवस्थापन की उपयोगिता में कमी पैदा होती है। (3) कभी कभी राष्ट्रपति स्वेच्छानुसार कार्य करके राष्ट्र को संकट की स्थिति में डाल सकता है। इसका एक दोष कठोरता (rigidity) है। उदाहरण के लिए, मुद्रा अथवा आपात्काल के दौरान संसद शासन-प्रणाली में निर्वाचन स्थगित किये जा सकते हैं, परन्तु अध्यक्षीय शासन प्रणाली में नियम कठोर होते हैं, जिनके कारण चुनावों का समय पर होना आवश्यक है। वास्तव में, अध्यक्षीय पद्धति की शक्ति और कमजोरी बहुत बड़ी सीमा तक शक्ति विभाजन सिद्धांत के गुण और दोषों पर निर्भर करती है, जिस पर यह मुख्यतः आधारित है।

4 कार्यपालिका का अध्यक्ष

आधुनिक राज्यों के कार्यपालिका अध्यक्षों के विवेचन में तीन प्रश्न महत्वपूर्ण हैं, उनकी नियुक्ति या चुनाव की विधियाँ, उनका कार्यकाल और उनकी संसदीय शक्तियाँ।

नियुक्ति अथवा चुनाव की विधियाँ—वर्तमान समय में कार्यपालिका अध्यक्षों का चुनाव अथवा नियुक्ति चार विधियों से होती है जिनका संक्षिप्त विवेचन यहाँ दिया जाता है। प्रथम; कुछ राज्यों में कार्यपालिका का अध्यक्ष वशानुगत होता है। यह तरीका अधिकतर राजतन्त्रों में प्रचलित है। ब्रिटेन, अफगानिस्तान, नेपाल आदि देशों में, जहाँ कि राजा का पद अभी तक कायम है, राजा की नियुक्ति वशानुगत आधार पर होती है अर्थात् राजा का बेटा या बेटाई गर्दी पर बैठती है। यद्यपि इस विधि का प्रयोग अब नाममात्र का रह गया है, फिर भी इसे ऐसे देशों के लिए उपयुक्त समझा जाता है जो पिछड़े हुए हैं। अपने स्थायित्व के कारण यह शासनाध्यक्ष के दायित्व और सम्मान को बढ़ाने वाला है। इसका सबसे गम्भीर दोष यह है कि आजकल वशानुगत शासक के विचार को उतना ही अमार्ग समझा जाता है जितना कि वशानुगत गणितज्ञ या कवि के विचार को दूर के कुछ राज्यों में कार्यपालिका के अध्यक्ष नामजद होते हैं। भारत के स्वतन्त्र होने से पूर्व कार्यपालिका का अध्यक्ष, जिसे गवर्नर जनरल व वाइसराय कहते थे, ब्रिटिश ताज द्वारा नामजद हुआ करता था। आजकल भी कनाडा व आस्ट्रेलिया आदि उपनिवेशों में कार्यपालिका के अध्यक्ष गवर्नर जनरल हैं जिनकी नामजदगी ब्रिटेन के राजा द्वारा की जाती है। भारतीय संघ के राज्यों में गवर्नर ऐसे ही अध्यक्ष हैं, क्योंकि उन्हें राष्ट्रपति नियुक्त करता है। संसदात्मक पद्धति वाले संघांतरित राज्यों में कार्यपालिका का अध्यक्ष अब साधारणतया नामजद होता है, यदि राज्य संघात्मक है।

¹ When legislature and executive are of different parties there is constant danger of deadlock. When the executive and the legislature are at odds each can shift the responsibility to the other and nothing can be accomplished until a new election which may be some time distant brings relief. Each department is jealous of the other and frequent conflicts as to the scope of their respective powers are likely to arise.—Gettell R G *Political Science* ■ 223

तीसरे, कुछ राज्या में कायपालिका के अध्यक्ष का निर्वाचन द्वारा प्रत्यक्ष चुनाव होता है। प्रकार के उदाहरण दक्षिणी अमरीका के कुछ राज्यों, जैसे पीरू में पाये जाते हैं। इसी विधि प्रयोग समुक्त राज्य अमरीका में सप्ताहतरित राज्यों के गवर्नरों के निर्वाचन के लिए होता है। तब में वहाँ का राष्ट्रपति भी एक अथवा जनता द्वारा निर्वाचित (plebiscitary executive) है। इस विधि का गुण यह है कि यह पद्धति लोकप्रिय और प्रजातान्त्रिक शासन के आधुनिक रूपों के अनुरूप है। यह जनसाधारण में सावजनिक मामलों के प्रति अधिक व्यापक दिलचस्पी करने वाली है तथा उन्हें राजनीतिक शिक्षा देने का एक अच्छा साधन भी है। अतः यह प्राक्क ही है कि ऐसी कायपालिका में जनता का अधिक विश्वास होगा। परन्तु इस विधि में दोष है। प्रथम, साधारणतया जनसाधारण को विभिन्न उम्मीदवारों की संप्रति योग्यताओं का समीक्षा निर्णायक नहीं माना जा सकता। दूसरे, इस प्रकार के चुनाव से जनसाधारण में ऐसी नीतिगत तनाव और उत्तेजना पैदा हो सकते हैं जिनके परिणामस्वरूप असाधारण अथवा हिंसक दौलत चलाये जायें। तीसरे, चुनाव के दौरान उत्पन्न हुई दलीय भावना से राष्ट्रीय एकता को नुकसान करने की सम्भावना बढ सकती है। चौथे, चूंकि ऐसा चुनाव निश्चित अवधि के बाद हुआ है, अतएव चुनाव अभियान के संचालकों के प्रति राजनीतिक पक्षपात बढ़ेगा।

चौथे, कायपालिका के अध्यक्ष की नियुक्ति का अन्तिम और सबसे अधिक प्रचलित ढंग प्रत्यक्ष निर्वाचन है। समुक्त राज्य अमरीका के मताधिकार प्राप्त नागरिक प्रथम एक निर्वाचक दल का चुनाव करते हैं। यह निर्वाचकमण्डल राष्ट्रपति का चुनाव करता है। भारत में राष्ट्रपति निर्वाचन सदन और राज्यों की विधान सभाओं के सभी निर्वाचित सदस्य करते हैं। अर्जेंटीना में फिनलैण्ड में इसी विधि का प्रयोग होता है। इस विधि के अनुसार साधारण मतदाताओं को चुनते हैं और निर्वाचकमण्डल अध्यक्ष को चुनता है।

निष्कर्ष—आजकल वशानुगत कायपालिका अध्यक्ष के चलन का अन्त हो रहा है। नामजद रक्ष भी केवल डोमिनियनों में ही पाये जाते हैं। अतः निर्वाचित अध्यक्ष को अधिक अच्छा सा जाता है। निर्वाचित अध्यक्षों में भी अप्रत्यक्ष ढंग से निर्वाचित अध्यक्ष का प्रचलन अधिक है। इसका मुख्य कारण यही है कि मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति वाले देशों में मन्त्रिमण्डल वास्तविक पालिका होती है और अध्यक्ष नाममात्र को कायपालिका का अध्यक्ष होता है। अतः उसका चिन्तन कराने में कोई महत्त्व नहीं है। परन्तु विधायिका द्वारा निर्वाचन का एक गम्भीर दोष है कि यह शक्ति पृथक्करण सिद्धांत का अतिक्रमण करता है। वैसे भी ऐसी कायपालिका का रक्ष निर्वाचन करने वाली विधायिका के हाथों में खेलेगा अथवा बहुसंख्यक दल के प्रति पक्षपात रखे अपनायेगा।

कायपालिका के अध्यक्ष की अवधि—वशानुगत अध्यक्ष तो अपने पद पर जीवनपर्यन्त रहता है। अन्य प्रकार के अध्यक्षों की अवधि सीमित होती है। विभिन्न राज्यों में यह विधि एक से लेकर सात वर्ष तक पाई जाती है। समुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति की अवधि चार वर्ष है, भारत के राष्ट्रपति की पाँच वर्ष है और 1939 से पूर्व फ्रांस का राष्ट्रपति सात वर्ष के लिए चुना जाता था। स्विट्जरलैण्ड में संघीय परिषद् का सभापति प्रतिवर्ष बदलता है। इन उदाहरणों से यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि यह अवधि न तो बहुत कम और न बहुत अधिक होनी चाहिए। बहुत कम अवधि का दोष यह है कि जब अध्यक्ष अपने कार्य को भली भाँति समझ पाता है या उसको अनुभव प्राप्त होता है तभी उसे पद त्याग करना पड़ता है। अतः अनुभव का राज्य को कोई लाभ नहीं होता पाता। इसके विपरीत, यदि अवधि अधिक लम्बी हो तो यह सम्भावना हो सकती है कि अध्यक्ष तानाशाह बनने का प्रयत्न करे। अतः अवधि पाँच वर्ष होनी चाहिए जिसमें दोनों प्रकार के दोष उत्पन्न नहीं हो सकते। कुछ राज्यों में

अपना उत्तर देने व बचाव प्रस्तुत करने के लिए सदैव तैयार रहना पड़ता है।

केबिनेट पद्धति की स्वस्थता अर्थात् अच्छा अथवा बुरे होने के स्रोत दलीय पद्धति में हैं, क्योंकि दल ही शासन और पार्लियामेंट, शासन और जनता तथा शासन और विरोधी पक्ष के बीच सम्बन्ध स्थापित करते हैं। ससदात्मक पद्धति वाले राज्यों का कार्यपालिका की परीक्षा करने के बाद पाठक इस निष्कर्ष पर पहुँचेंगे कि ब्रिटिश पद्धति सबसे अच्छी है, क्योंकि वहाँ पर मंत्रिमण्डल स्थायी होते हैं और विरोधी पक्ष भी सुदृढ़ रहता है। साथ ही, वहाँ पर इस पद्धति को सफल और उत्तम बनाने से लिए अनेक अच्छी प्रयाणें व चरम पड़ गये हैं। अब राबिन्सन केबिनेट का अस्थायीपन, अधिनायकतन्त्र स्थापित होने का भय, स्वस्थ प्रयाणों व अभिसमय का अभाव पाये जाते हैं, यह बात भारत, जापान, फ्रांस आदि राज्यों की शासन पद्धतियों के सिद्धांतों और व्यवहार से भली प्रकार स्पष्ट होगी।

दूसरे विश्व-युद्ध के बाद स्वाधीनता प्राप्त देशों में से अनेक न ससदात्मक पद्धति को अपनाया, किंतु उनमें से अधिकतर में यह सफल न हो सकी। बर्मा, पाकिस्तान, इंडोनेशिया में उसके स्थान पर दूसरी पद्धति व अधिनायकतन्त्र को लागू किया गया। भारत में यह पद्धति 1967 से पूर्व तक सफलतापूर्वक चली। केन्द्र व राज्यों में एक ही दल का प्राधान्य रहा, इसी कारण विरोधी पक्ष का व्यवहार मुख्यतः अनुसरदायित्वपूर्ण रहा। 1967 के निर्वाचनों के बाद कांग्रेस की पराजय, उसके बाद कांग्रेस में हुई फूट और दल-बदल की राजनीति ने इस पद्धति के विरुद्ध व्यापक असन्तोष व आलोचना को जन्म दिया है। अनेक विचारकों ने मत व्यक्त किया कि इस स्थान पर अध्यक्षीयक पद्धति को अपनाना कदाचित् अधिक इष्टकर होगा। उसमें कार्यपालिका की अवधि नियत होने का गुण विशेष रूप से आकर्षक प्रतीत हुआ। परन्तु गत 2-3 वर्षों में भारत की स्थिति फिर 1967 से पूर्व जैसी हो गई है।

सांसद पद्धति वाले राज्यों में कार्यपालिकाएँ

1 ब्रिटेन (यू० के०) में ताज और प्रिवी परिषद्

राजा की उपाधि और उत्तराधिकार—1953 के शाही उपाधि कानून (Royal Titles Act) के अनुसार वर्तमान रानी की उपाधि इस प्रकार है—‘एलिजाबेथ द्वितीय, ईश्वर की अनुकम्पा से युनाइटेड किंगडम व अन्य प्रदेशों की रानी, राष्ट्रमण्डल की अध्यक्ष, धार्मिक विश्वास की रक्षक।’ राजत्व का केन्द्रीय स्थान युनाइटेड किंगडम में है, उत्तर आयरलैंड में रानी के प्रतिनिधि रूप में गवर्नर रहता है। अन्य स्वतंत्र उपनिवेशों में उसके प्रतिनिधि गवर्नर जनरल कहलाते हैं जिनकी नियुक्ति ताज द्वारा उनके मंत्रिमण्डलों के परामर्श से की जाती है। युनाइटेड किंगडम के पराधीन प्रदेशों में साधारणतया रानी के प्रतिनिधि गवर्नर अथवा प्रशासक आदि कहलाते हैं। ताज के उत्तराधिकार का 1701 के सेटिलमेंट कानून से विनियमित किया जाता है। ताज के उत्तराधिकार के सम्बन्ध में यह नियम है ‘सम्राज्ञी (Sovereign) के पुत्र, ध्येष्ठता के क्रमानुसार गद्दी के अधिकारी होते हैं, यदि पुत्र न हो तो उसी क्रमानुसार यह अधिकार पुत्रियों को मिलता है।’

सिविल लिस्ट—अब प्रत्येक नये राजा अथवा रानी के गद्दी पर बैठने के बाद पालियामेंट वार्षिक ‘सिविल लिस्ट’ अनुदान की राशि निर्धारित कर देती है। एडवर्ड और जार्ज पण्डित को आय कर से मुक्त 4,10,000 पौण्ड वार्षिक का अनुदान स्वीकृत किया गया था। 1952 के सिविल लिस्ट कानून (Civil List Act) ने सम्राज्ञी की सिविल लिस्ट के लिए 4,75,000 पौण्ड वार्षिक की व्यवस्था की, जिसका वितरण इस प्रकार होता है—रानी की प्रिवी पस 60,000 पौण्ड, राजघराने के अधिकारियों का वेतन 1,85,000 पौण्ड राजघराने का व्यय 1,21,000 पौण्ड शाही दान और विनोद सवायें 13,000 पौण्ड और पूरक व्यवस्था 95,000 पौण्ड। इसी सिविल लिस्ट कानून द्वारा रानी के पति (Duke of Edinburgh) को 40,000 पौण्ड वार्षिक दिया जाता है। राज परिवार के कुछ अन्य सदस्यों को 1910 और 1937 के सिविल लिस्ट कानूनों के अनुसार धनराशि मिलती है। शाही जहाज, ब्रिटैनिया (Royal Yacht Britannia) और रानी के लिए प्रयोग किये जाने वाले हवाई जहाज आदि पर होने वाला व्यय प्रतिरक्षा अनुमानों (Defence Estimates) पर भारित है।

राजा और ताज में अंतर—उन्नीसवीं शताब्दी के प्रसिद्ध प्रधानमंत्री ब्लैकस्टन ने एक बार कहा था कि ब्रिटिश संविधान की भाषा में कोई सूक्ष्म भेद है, परन्तु कोई भेद इतना महत्वपूर्ण नहीं है जितना राजा और ताज में है। राजा और ताज के बीच अंतर की मुख्य बातों का संक्षिप्त विवेचन निम्नलिखित है

(1) सम्राज्ञी अथवा राजा या रानी एक व्यक्ति है और ताज एक संस्था है। सम्राज्ञी वह

व्यक्ति है जिसे कि ताज सांविधानिक रूप में पहनाया जाता है जबकि ताज (जोकि सम्प्रभु और सरकार दोनों का प्रतिनिधित्व करता है) सर्वोच्च वायपालिका शक्ति का चिह्न है। ताज रानी में निहित है, किन्तु उसके वाय पालियामेंट के प्रति उत्तरदायी मंत्री करते हैं। रानी शासन की प्रतीक है शासन नहीं करती।

(2) आरम्भ में सभी शक्तियाँ और अधिकार राजा में निहित थे, किन्तु क्रमिक रूप से उनमें कमी होनी चली गयी। वास्तव में उसके सभी अधिकारों और शक्तियों का एक राजा नाम की मर्यादा की हस्तांतरण हो गया है। आज के शब्दों में ताज वह संस्था है जो अब उन परमाधिकारों और शक्तियों का प्रयोग करती है, जिनका प्रयोग कभी राजा स्वयं करता था।¹ राजत्व को जत्र सांविधानिक अध्यक्ष के रूप में प्रयुक्त किया जाता है तब यह ताज कहलाता है।

(3) राजा का जन्म होता है, वह मरता है और वह गद्दी पर बैठता है तथा गद्दी का त्याग करता है, परंतु ताज इन सब बातों से दूर एक मर्यादा है इसका आशय यही है कि व्यक्ति के रूप में राजा मरता है? किन्तु संसदीय राजा का अस्तित्व बना रहता है। यह विचार इस उक्ति में अभिव्यक्त है—'राजा मरता है, राजा (अर्थात् ताज) चिरजीवी हो।'।

(4) राजा एक शरीरधारी व्यक्ति होता है, ताज एक अप्रुत विचार अथवा अदृश्य सत्ता है। मंत्रों ने ताज को एक कृत्रिम तथा कानूनी व्यक्ति बताया है। राजा ताज नाम की संस्था का शारीरिक रूप है, जबकि अब सम्पूर्ण शक्तियाँ का प्रयोग ताज करता है किन्तु यह सब कुछ मंत्रियों के परामर्श अथवा जनता की इच्छानुसार होता है, अतएव ताज को 'शासितों की सहमति' अथवा जनता की इच्छा भी कह सकते हैं।

(5) राजा एक वंशानुगत और सांविधानिक प्रमुख है, उसकी शक्तियों का प्रायः अंत हो गया है। शासन संचालन का लगभग मारा कार्य ताज द्वारा होता है। राजा के हाथों में निरन्तर शक्तियाँ ताज में निहित हो गयी हैं। 'ताज' शब्द शासन की समस्त शक्तियों का प्रतीक तथा वायपालिका का पर्यायवाची है।² शासन के सभी कार्य ताज के नाम से किये जाते हैं। ताज को सभी शक्तियों का प्रयोग उत्तरदायी मंत्रियों के द्वारा किया जाता है।

ताज की शक्तियाँ—ताज की शक्तियों के प्रमुख स्रोत हैं—परमाधिकार और सविधियाँ (prerogatives and statutes)। पार्लियामेंट प्रति वर्ष अनेक सविधियों का निर्माण करती है जिनके द्वारा ताज को शासन सम्बन्धी कार्यों में विभिन्न प्रकार की शक्तियाँ अथवा अधिकार मिलते हैं। प्रश्न यह उठता है कि परमाधिकार क्या हैं? मौलिक रूप में जो शक्तियाँ राजा में निहित थी वह ताज के परमाधिकार समझा गया था। उन शक्तियों को पार्लियामेंट की कार्यवाही द्वारा राजा का प्रदान नहीं किया गया था। आज भी ताज के कुछ अधिकार परमाधिकार का जीवन रूप हैं, परंतु ताज की अधिकांश शक्तियाँ पार्लियामेंट द्वारा दी गयी हैं। ताज के कुछ परमाधिकारों का बहुत समय से प्रयोग न होने के कारण लुप्त हो गया है। तथोपम, परमाधिकार उन शक्तियों का घटक है, जिन्हें पार्लियामेंट ने प्रदान नहीं किया।

कोश के शब्दों में परमाधिकार वे (शक्तियाँ) हैं जो शासन की स्थिर रखने, आंतरिक अन्वयस्था से राज्य की रक्षा करने और अन्य राज्यों के साथ सम्बन्धों के संचालन के लिए आवश्यक हैं।³ वास्तव में ये ताज के वे उच्च अधिकार हैं, जिनका केवल ताज ही अन्य सभी

¹ It is the institution to which substantially all prerogatives and powers once belonging to the king in person have gradually been transferred —Ogg F A English Government and Politics pp 83-84

² The term Crown represents the sum total of governmental powers and is synonymous with the Executive —Wade and Philips Constitutional Law p 123

³ Prerogatives are the sum total of those (powers) which are essential for the maintenance

व्यक्तियों के ऊपर उपयोग करता है और जिनका आचार सामान्य कानून अथवा प्रथाएँ हैं न कि पार्लियामेंट द्वारा निमित्त कानून। ये अधिकार पहले राजा की उसकी राजसी प्रतिष्ठा अथवा श्रेष्ठता के कारण प्राप्त थे। मोटे रूप में इन परमाधिकारों का दो समूहों में रखा जा सकता है—

(अ) व्यक्तिगत और (ब) राजनीतिक। पहले समूहों में इन्हें सम्मिलित किया जाता है—(1) राजा कभी भूल नहीं करता। (2) राजा पृथ्वी पर ईश्वर का प्रतिनिधि है। दूसरे समूह में सम्मिलित परमाधिकारों का क्षेत्र शासन व धर्म के प्रायः सम्पूर्ण क्षेत्र तक विस्तृत है। इस श्रेणी में उल्लेखनीय परमाधिकार ये हैं—(1) पार्लियामेंट का आहूत करना, (2) कॉमन सभा का विघटित तथा पार्लियामेंट का सत्रावसान (prorogue) करना, (3) पीयर (Peer) बनाना, (4) मंत्रियों और न्यायाधीशों की नियुक्ति करना, (5) युद्ध की घोषणा तथा संधि करना, (6) क्षमादान करना, (7) राजकीय चाटरी द्वारा न्यायोरसन स्थापित करना इत्यादि।

कुछ लेखकों ने ताज की विभिन्न शक्तियों को तीन समूहों में बाँटा है—(1) आन्तरिक शासन के क्षेत्र में, (2) वैदेशिक सम्बन्धों के क्षेत्र में, और (3) राष्ट्रमण्डलीय देशों व पराधीन उपनिवेशों आदि के क्षेत्र में। पहले समूह में सम्मिलित शक्तियों का, (अ) कायपालिका का नागरिक प्रशासन, (ब) विधायी, (स) सैनिक, (द) धार्मिक, (य) धर्म सम्बन्धी, और (र) अथ शक्तियों में विभाजित कर सकते हैं। इन विभिन्न प्रकार की शक्तियों का संक्षिप्त विवेचन निम्नलिखित है—

कायपालिका व नागरिक प्रशासन के क्षेत्र में शक्तियाँ—(1) ताज कायपालिका का सर्वोच्च अधिकारी है और सभी कानूनों का पालन कराता है। सभी महत्त्वपूर्ण आदेश उसी के नाम से जारी किये जाते हैं। (2) प्रधानमंत्री और उसके परामर्श से अन्य मंत्रियों की नियुक्ति भी ताज द्वारा की जाती है। (3) सम्पूर्ण नागरिक प्रशासन की देख रेख तथा कानूनों को लागू कराने का भार ताज पर है, (4) सभी उच्चतर श्रेणियों के कायपालिका तथा प्रशासन अधिकारियों व आयोग आदि के सदस्यों की नियुक्ति ताज द्वारा होती है, (5) कुछ अपवादों के साथ ताज को प्रशासनिक अधिकारियों को निलम्बित (suspend) और सेवा से अलग करने का अधिकार भी है, (6) शासन का प्रभुत्व होने के नाते ताज पार्लियामेंट के सम्बन्ध में भी बहुत से प्रशासनिक कार्य करता है। इनमें से मुख्य हैं—(अ) पार्लियामेंट को आहूत (summon) करना, (ब) पार्लियामेंट का सत्रावसान करना, (स) कॉमन सभा का विघटन करना (द) पार्लियामेंट में भाषण देना अथवा सदन भेजना, (य) कॉमन सभा का निर्वाचन कराना, और (र) लार्ड सभा में पीयर बनाना इत्यादि।

विधि निर्माण के सम्बन्ध में शक्तियाँ—ताज कायपालिका शक्तियों का ही रसवाला नहीं है बल्कि वह विधि निर्माण कार्य में भी भाग लेता है। वास्तव में, ताज विधानमण्डल का एक आवश्यक अंग है, क्योंकि साविधानिक ट्रिनिटी सिस्टम में कानूनों का निर्माण 'ताज और पार्लियामेंट' (King in Parliament) द्वारा होता है। पार्लियामेंट द्वारा पारित प्रत्येक विधेयक (Bill) ताज की अनुमति मिल जाने पर ही कानून बनता है, सरकारी व्यय व लिए अनुदान की माँग ताज की सिफारिश पर ही कॉमन सभा में पेश की जाती है। प्रतिव्यय ताज द्वारा अनेक मपरिपद आदेश भी जारी किये जाते हैं। ये आदेश पार्लियामेंट द्वारा निमित्त किसी कानून के अधीन जारी होते हैं और उनमें सम्बन्धित कानून के अन्तर्गत नियम आदि दिये जाते हैं। पार्लियामेंट के प्रत्येक सत्र के आरम्भ में राजा अथवा रानी का भाषण (Speech from the Throne) होता है। इस भाषण की भाषा का रूप कुछ इस प्रकार होता है—'मैं यहाँ ऐसा करने का विचार कर रहा हूँ और उनसे

य प्रस्ताव है।' पार्लियामेंट के दोनों सदनों में व्यापक भाषण के उत्तर में भेजे जाने वाले सम्बोधन पर बाद विचार होता है।

सामान्य सेनाओं के सम्बन्ध में शक्तियाँ—राजा (अथवा रानी), स्थल सेना, नौ सेना तथा वायु सेना का शासक भी है। सामान्य सेना के तीनों विभागों के उच्च अधिकारियों की नियुक्ति राज द्वारा की जाती है।

'यायपालिका के सम्बन्ध में—ताज याय या योत (Fountain of Justice) है और दण्ड य मंत्री 'यायासय ताज के 'यायासय है। ताज 'यायाधीन की नियुक्ति करता है और पार्लियामेंट की सिफारिश पर ताज उन्हें पद से असम भी कर सकता है। उसे क्षमादान व अवि लम्बन (reprieve) देने की शक्ति भी प्राप्त है।

धर्म सम्बन्धी शक्तियाँ—ताज दण्ड के स्थापित धर्म का प्रमुख है। यह साद-प्राची (Archbishop) और अन्य उच्च व महत्त्वपूर्ण धर्म अधिकारियों की नियुक्ति करता है। ताज ही पार्लियामेंट को आहूत करता है और उनके अधिनियमों पर स्वीकृति भी देता है। ताज सर्वोच्च न्यायाधीश का भी प्रमुख है। इसी कारण उसे 'धर्म का रक्षक' भी कहते हैं।

अन्य शक्तियाँ—ताज उपाधियों का भी निगरान अथवा स्रोत है। यह ब्रिटिश नागरिकों को उनकी प्रतिष्ठित संस्थाओं के लिए विभिन्न प्रकार की उपाधियाँ देता है। उपाधि विवरण यन में शामिल होता है—नव धर्म के प्रारम्भ पर तथा सम्प्रभु के जन्म दिन पर।

वैदेशिक सम्बन्धों के क्षेत्र में—ताज युद्ध की घोषणा व अन्य देशों से संधियाँ करता है। ताज ही अन्य राज्यों में ब्रिटेन के राजदूतों, उच्च आयुक्तों और अन्य उच्च स्तरों के प्रतिनिधियों की नियुक्ति करता है। ताज विदेशों में सम्बन्धों का संचालन भी करता है। अन्य राज्यों के राजदूत अपने प्रमाण-पत्र भी ताज के सामने प्रस्तुत करते हैं।

राष्ट्रमण्डल के देशों तथा ब्रिटेन के अधीन अन्य प्रदेशों के सम्बन्ध में—इस समय राष्ट्र मण्डल में दो प्रकार के राज्य सम्मिलित हैं—पहला, गणराज्य और स्वतन्त्र उपनिवेश। पहली श्रेणी में भारत व पाकिस्तान आदि आते हैं और दूसरी श्रेणी में आस्ट्रेलिया, 'यूजीनियम व कनाडा आदि प्रमुख हैं। गणराज्य तो राजा अथवा रानी की केवल राष्ट्रमण्डल का प्रमुख मानते हैं। इस स्थिति में उसने कोई अधिकार नहीं है। स्वतन्त्र उपनिवेश अभी तक ब्रिटेन के राजा (या रानी) के प्रति निष्ठा (allegiance) रखते हैं। इन देशों में राजा (या रानी) का प्रतिनिधि गवर्नर जनरल होता है, जिसकी नियुक्ति राज द्वारा सम्बन्धित राज्य के मंत्रिमण्डल के परामर्श पर की जाती है। सभी राष्ट्रमण्डलीय देशों में ब्रिटेन के उच्चायुक्त (High Commissioners) रहते हैं जिनकी नियुक्ति राज द्वारा होती है। अन्य पराधीन देशों व प्रदेशों में ताज द्वारा नियुक्त गवर्नर अथवा प्रशासक रहते हैं। ताज को इनके सम्बन्ध में कुछ विधायी शक्तियाँ प्राप्त हैं और यायिक अधिकार भी।

ऊपर वर्णित शक्तियाँ और अधिकार सांविधानिक दृष्टि से ताज में निहित हैं, किन्तु धर्मार्थ में उन सभी का प्रयोग प्रधानमंत्री तथा अन्य उच्च अधिकारियों द्वारा किया जाता है। वास्तव में, ताज की शक्तियों के रखने वाले मंत्री हैं न कि राजा (अथवा रानी)। मंत्रियों का नियंत्रण इस सीमा तक विस्तृत है कि राजा के कुछ व्यक्तिगत सेवकों को छोड़कर अन्य सभी अधिकारियों की नियुक्ति अथवा चुनाव मंत्रियों के हाथों में है। यही कारण है कि पार्लियामेंट सहपा ताज की शक्तियों का प्रदान करती चली जाती है। इन शक्तियों का प्रयोग राजा (या रानी) नहीं कर सकते हैं। सबसे महत्त्वपूर्ण तथ्य यह है कि ताज जो कुछ भी करता है, चाहे परमा धिकारी का प्रयोग हो या पार्लियामेंट के कानूनों द्वारा दी गई शक्तियों का प्रयोग, वह ब्रिटिश जनता के कार्यपालिका प्रतिनिधि के रूप में करता है और ये सभी कार्य पार्लियामेंट के नियंत्रण में हैं। इसका परिणाम यह हुआ कि आजकल ताज की शक्तियाँ अतीत के किसी समय से भी

चढ़कर हैं और बढ़ती चली जा रही हैं। आंग और जिन्व के शब्दा में, 'यह ब्रिटिश संविधान की आत्म-विरोधी उक्ति प्रतीत होती है कि प्रजातन्त्र के विकास के साथ-साथ ताज की शक्तियाँ भी विस्तार हुआ है', यद्यपि यह बात वाकी तबपूर्ण है, यदि सच्ची स्थिति को समझ लिया जाये। अब ताज राज्य के जहाज की चालक शक्ति नहीं है, पर यह वह मन्तुल है जिस पर पाल बँधा है, अस्तु यह केवल उपयोगी ही नहीं है, वरन् जहाज का आवश्यक अंग है।

राजा बाई भूत नहीं करता—ब्रिटिश संविधान की यह एक बड़ी महत्वपूर्ण उक्ति है। इसके दो रूप हैं कानूनी और राजनीतिक। कानूनी रूप में राजा अपने कार्यों के लिए कानून से ऊपर है अर्थात् वह कानूनी दृष्टि से पूणतया अनुत्तरदायी है। राजा के विरुद्ध दीवानी अथवा फौजदारी किसी भी प्रकार की कामवाही 'यामालयो' में नहीं हो सकती। डायरी ने कहा है कि यदि राजा प्रधानमंत्री को भी गोली मार दे तो कोई ऐसी कानूनी कार्रवाई नहीं जो उसके विरुद्ध की जा सके। यह सिद्धांत राजनीतिक क्षेत्र में भी लागू होता है। यदि राजा कोई राजनीतिक भूल करे या किसी प्रकार के अपराध का परामर्श दे तो भी उसके विरुद्ध कुछ नहीं किया जा सकता और उस भूल के लिए सम्बन्धित विभाग का मंत्री उत्तरदायी ठहराया जायगा। इसका यह भी आशय है कि यदि राजा स्वयं कोई भूल नहीं कर सकता तो वह अब किसी का भी भूल करने के लिए अधिकृत नहीं कर सकता।

राजा राज्य करता है, शासन नहीं करता (The King reigns, but does not govern)—उत्तरदायी शासकीय म राजा राज्य भी करता था और शासन भी, परन्तु प्रजातन्त्र के विकास के परिणामस्वरूप राजा केवल सांविधानिक अथवा नाम-मात्र का शासन प्रमुख रह गया है। उसकी सभी वास्तविक शक्तियों का 'ताज' नाम की अमूर्त अथवा काल्पनिक सत्ता को हस्तांतरण हो गया है। जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है अब ताज में शासन की अनेक शक्तियाँ निहित हैं। वास्तव में उन शक्तियों में प्रजातन्त्र के साथ-साथ विस्तार हुआ है। किन्तु ताज की किसी शक्ति का प्रयोग राजा (या रानी) व्यक्तिगत रूप में नहीं करता। ताज की सभी शक्तियों का प्रयोग उत्तरदायी मंत्रियों द्वारा किया जाता है। अस्तु, यह सच है कि राजा के हाथों में शासन की कोई शक्ति नहीं है, अर्थात् राजा शासन नहीं करता। परन्तु राजा राज्य और शासन का प्रमुख है, मारे काम उनके नाम से होते हैं सरकार और सेना आदि सब राजा की हैं और राजा अथवा रानी को राजाओं जैसा सम्मान व प्रतिष्ठा भी प्राप्त है। अब यह कहना स्थ है कि राजा राज्य करता है अर्थात् नाममात्र का राजा है। सम्पूर्ण शक्तियों का प्रतीक अब भी राजा है, किन्तु उनका सार उनके हाथों से निकल गया है। साधारणतया राजा वही काम करता है जो कि उत्तरदायी मंत्री उसे करने को कहते हैं।¹

राजा की वास्तविक शक्तियाँ और प्रभाव—उपयुक्त विवरण के बाद यह स्वाभाविक प्रश्न उठता है कि क्या राजा की कोई वास्तविक शक्ति है? साथ ही यह भी कि शासन में उसका प्रभाव क्या है? सच तो है कि अब राजा के हाथों में कोई वास्तविक शक्ति शेष नहीं रही है, क्योंकि उसे प्रायः कोई काम करने का अधिकार ही नहीं है। उसकी सारी शक्तियाँ 'ताज' को हस्तांतरित हो गई हैं और उनका प्रयोग मंत्रियों के परामर्श से अनुसार होता है। वर्तमान स्थिति इस प्रकार है - 'रानी (अथवा राजा) राज्य की प्रतीक है, कानून में, वह वायपालिका की प्रमुख है, विधि निर्माण प्रक्रिया का आवश्यक अंग है (integral part of the legislation) है, वायपालिका की भी प्रमुख है, ताज की सभी सशस्त्र सेनाओं की सेनापति है और इंग्लैंड के, स्थापित

चर्च की लोचन प्रमुख है। व्यवहार में, एक समीचीन विकासवादी प्रक्रिया के परिणामस्वरूप, जिसके दौरान राजत्व की पूर्ण शक्तियाँ क्रमिक रूप से कम हुई हैं, रानी अब बस अपने मंत्रियों के परामर्श के अनुसार ही कार्य करती है, वह राज्य करती है शासन नहीं करती। रानी के नाम से समुक्त राज्य का शासन रानी की सरकार द्वारा किया जाता है, इसी कारण कुछ सत्ता न ब्रिटेन की संतुष्ट राष्ट्रपति के अधीन एक गणतंत्र बताया है और कोई-कोई राजा को स्वर्णिम रूप अथवा खड्ग की मोहर कहता है।

परन्तु आज भी शासन के कुछ महत्वपूर्ण कार्य हैं जिन्हें राजा या रानी करते हैं, यथा एक मंत्रिमण्डल के त्याग पत्र देना पर नये प्रधानमंत्री की नियुक्ति तथा कॉमन सभा का विघटन। कुछ देशों की राय में इन कार्यों के करने की शक्ति अथवा परमाधिकार राजा में निहित है। साधारण परिस्थितियाँ इनका प्रयोग भी मंत्रियों के परामर्श से होता है और राजा के लिए जहाँ तक प्रधानमंत्री की नियुक्ति का प्रश्न है, विवेक के प्रयोग का अवसर नहीं आता, किन्तु कभी ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो सकती हैं कि राजा अपनी विवेकीय शक्तियों का प्रयोग कर सकें। जब कभी कॉमन सभा में किसी एक दल का स्पष्ट बहुमत न हो तो राजा किसे प्रधानमंत्री नियुक्त करेगा? ऐसे अवसर पर तथा मंत्रिमण्डल के त्यागपत्र देना पर साधारणतया राजा पूरा गाम्भीर्य प्रधानमंत्री से उसके उत्तराधिकारी के विषय में परामर्श लेता है। ऐसा भी हुआ है कि राजा ने इस प्रकार का परामर्श नहीं लिया। 1923 में जॉर्ज पंचम ने दोनर सौ को उसका उत्तराधिकारी के नाम की सिफारिश के लिए आमंत्रित नहीं किया। वास्तव में, राजा के लिए ऐसा करना आवश्यक भी नहीं है। अतएव जब कभी किसी दल का स्पष्ट बहुमत न हो तो राजा को अपने विवेक अथवा व्यक्तिगत नियम के प्रयोग का अवसर मिलता है। 1931 में मेक्डोनाल्ड ने त्याग पत्र दे दिया, राजा ने मेक्डोनाल्ड के परामर्श के अनुसार दल के नेता बाल्डविन और उदार दल के कार्यवाहक नेता सर हवर्थ स्म्युएल से मन्त्रणा की। सर हवर्थ स्म्युएल ने राजा को यह परामर्श दिया कि मेक्डोनाल्ड को ही मिली जुली या बड़े व्यक्तियों की सरकार के अध्यक्ष के रूप में प्रधानमंत्री पद पर जारी रहने के लिए आमंत्रित किया जाये। बाल्डविन ने इस परामर्श का विरोध किया, मेक्डोनाल्ड ने आरम्भ में प्रधानमंत्री बन रहने के लिए कुछ मना किया, किन्तु बाद में अपनी सहमति दे दी।

1957 में स्वेज नहर के प्रश्न पर ब्रिटिश सरकार ने मिम क विरुद्ध असफल सैनिक कार्यवाही की थी, जिसके परिणामस्वरूप तत्कालीन प्रधानमंत्री ईडन को त्याग पत्र देना पड़ा। उस समय अनुदार दल का ही बहुमत था, किन्तु उसने किसी को अपना नेता न चुना था। नेतृत्व के लिए राजा के सामने दो नेता थे—आर० ए० वटलर और हेरोल्ड मेकमिलन के बीच में छोट करने का अवसर था। रानी ने दो बुजुर्ग राजनीतिज्ञ—चर्चिल और सेलिसबरी—से मन्त्रणा की और मेकमिलन की नया मंत्रिमण्डल बनाने के लिए आमंत्रित किया। मजदूर दल के नेताओं ने मेकमिलन की नियुक्ति के लिये रानी का अधिक दाव नहीं दिया, परन्तु इस बात की आलाचना की कि अनुदार दल को अपने नेता का चुनाव करना चाहिए था, जिसे रानी प्रधानमंत्री बनानी। ऐसा न होने पर रानी को अनुदार दल की आंतरिक राजनीति में फँसना पड़ा। सांविधानिक दृष्टि से यह एक बड़ी गम्भीर बात थी, यदि अनुदार दल मेकमिलन को अपना नेता बनाने की तैयारी न होता तो रानी के लिए बड़ा संकट पैदा हो जाता।

सरकार को पदच्युत करने और पार्लियामेंट (कॉमन सभा) के विघटन के मध्य में जेनिंग का मत है कि यदि राजा को ऐसा विश्वास हो जाये कि शासक दल को बहुमत का समर्थन नहीं रहा है, तो पहले उसे इस विषय में पूर्ण जानकारी करनी चाहिए और यदि उसका विश्वास सच है तो वह मंत्रिमण्डल से त्याग-पत्र देने या कॉमन सभा का विघटन करने पर जोर

रता है। परन्तु यदि मंत्रिमण्डल राजा की बात न माने तो राजा मंत्रिमण्डल को अपदस्थ करता है। हमारी राय में राजा को ऐसा पग उठाने से पूर्व पूरी तरह से भावी परिणामों के म सोच लेना चाहिए। यदि कॉमन सभा का विघटन किया जाये और वही दल बहुमत में जाय तो राजा की स्थिति संकटमय हो जायेगी। अतः जेनिंग्स का यह मन है कि या तो अपने मंत्रियों को इस बात के लिए तैयार कर दे कि वे उस कॉमन सभा के विघटन का पक्ष दें या मंत्रिमण्डल त्याग-पत्र दे दे। दूसरे शब्दों में, राजा 'कॉमन सभा' के विघटन की अपने परमाधिकार का प्रयोग बिना परामर्श के नहीं कर सकता। मान लीजिये, किसी संसदवादी दल को बहुमत का समर्थन न रहे और विरोधी दल तथा मंत्रिमण्डल बनाने की तैयारी में हो। ऐसे समय में राजा प्रधानमंत्री से त्याग पत्र देने के लिए कहें और वह त्याग पत्र न के बजाय राजा को यह परामर्श दे कि कॉमन सभा का विघटन कर दिया जाय तो क्या उसके परामर्श को मानने से इनकार कर सकता है? व्यवहार में 1784 के बाद से अब कोई ऐसा उदाहरण नहीं है कि राजा ने ऐसा परामर्श न माना हो। अतएव लेखकों का यह है कि इस विषय में राजा अपने विवेक का प्रयोग नहीं कर सकता। 1918 से यह सिद्धांत पकट चुका है कि प्रधानमंत्री के परामर्श पर ही कॉमन सभा का विघटन हो सकता है। परामर्श दते समय प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल में मंत्रणा करता है। किन्तु 1954 में बर्किंग ने मंत्रिमण्डल से मंत्रणा किये बिना ही कॉमन सभा के विघटन का परामर्श दिया।

शासन-कार्यों में (राजा अथवा राजा) का प्रभाव—इस सम्बन्ध में वास्टर वजहॉट का विशेष रूप से उल्लेखनीय है। उसने अपने ग्रन्थ 'अंग्रेजी संविधान' में लिखा है—'राजा (Sovereign) को हमारे जन्म सांविधानिक राजतन्त्र में तीन अधिकार प्राप्त हैं—(1) मंत्रणा देने का अधिकार, (2) उत्साहित करने का अधिकार, और (3) चेतावनी देने का अधिकार, तथा किसी बुद्धिमान व क्षत्रिय राजा के लिए अन्य अधिकारों की आवश्यकता नहीं है।' राजा (प्रभु) के नाम के बारे में जेनिंग्स का कथन है 'योग्य राजा शासन की नीति का निर्माण में काफी प्रभाव डाल सकता है। वह प्रधानमंत्री से निरन्तर सम्पर्क रखता है और कैबिनेट की कार्यवाही का पकड़ता है। उसे सूचना पाने के बावजूद भी उपसम्पन्न हो सकते हैं। वह सरकार के कार्यों का प्रस्ताव आलोचना कर सकता है। राजा के सुझाव और आलोचना किसी भी मंत्री के सुझाव और आलोचना से अधिक प्रभावी होते हैं। सिंहासन पर उठने वाले की शान और राजनीति से अलगाव कारण उनकी सम्पत्तियों का मूल्य बहुत बढ़ जाता है। अतः हम कह सकते हैं कि ब्रिटिश राजनीति में राजा शून्य (non entity) के समान नहीं है। उसकी शक्तियों का स्थान प्रभाव न दिया है।'¹

राजत्व क्यों कायम है?—आज के प्रजातान्त्रिक युग में यह प्रश्न बड़ा ही महत्वपूर्ण है। डॉ. आलोचका के मतानुसार अतीत की इस सत्त्वा को बनाये रखना वास्तविक दशावधि के विरुद्ध तथा एक प्रकार का पाखण्ड है अर्थात् अंग्रेज लोग एक बात कहते हैं, परन्तु वास्तव में उसके विपरीत करते हैं। दूसरे शब्दों में, ब्रिटिश ज्ञानि प्रजातन्त्र की बड़ी समर्थक बनती है, परन्तु राजत्व का नामे हुए हैं। हमारे मत में ऐसी बात नहीं है, वरन् राजत्व का व्यवहार में बड़ा महत्व है। और के अनुसार इस प्रश्न का उत्तर तीन प्रकार से दिया जा सकता है पहले, यह बड़ा गवहारीक महत्व की बात है कि ब्रिटेन के मंत्री राजा के मंत्री हैं और उनके पद के साथ राजा के नाम का मान जुड़ा है। इससे मंत्रियों का पद वहीं ऊँचा और अधिकारपूर्ण हो जाता है, याकि वे केवल किसी एक दल अथवा पार्लियामेंट का ही प्रतिनिधित्व नहीं करते, वरन् राज्य के

प्रतीक और आकर्षण केन्द्र के मन्त्री हैं। दूसरे, राजा नियमित रूप से शासन के बारे में जानकारी पाता रहता है और मन्त्री उससे सदैव मन्त्रणा करते हैं। प्रधानमन्त्री निरन्तर राजा से सम्पर्क रखता है और उसे पार्लियामेंट की कार्यवाही तथा कैबिनेट की कार्यवाहियों से अवगत कराता रहता है। इस प्रकार राजा लम्बे अनुभव का केन्द्र होता है। मन्त्री, लोग आते हैं और चले जाते हैं, परन्तु राजा काफी लम्बे समय तक गद्दी पर रहता है। तीसरे, अत्येक देश में विभिन्न शक्तियों के बीच संतुलन बनाये रखने के लिए कोई व्यवस्था रहती है। ब्रिटेन में भी ऐसा है। इस उद्देश्य की प्राप्ति राजत्व के द्वारा होती है। उसके अस्तित्व से सरकार और विरोधी पक्ष दोनों को ही एक एक प्रकार की प्रतिष्ठा और आवरण मिलते हैं। विरोधी दल 'राजा का विरोधी पक्ष' कहलाता है और सरकार तो राजा की सरकार होती ही है। इसमें स्पष्ट है कि राजा की ओढ़नी बड़ी विस्तृत है, जो सरकार और विपक्षी दल दोनों को ही ढक लेती है।

बेजहॉट के अनुसार राजत्व का उपयोग और महत्व दो रूपों में है—प्रतिष्ठा और कार्य (dignified capacity and business capacity)। पहले रूप में (1) साधारण जनता के लिए शासन सुबोध बन गया है, (2) साधारण जनता के लिए शासन अभिरक्षिण भी है, (3) वह शासन की धार्मिक परम्परा से जुड़ बनता है, (4) राजत्व का सामाजिक क्षेत्र में महत्व, (5) राजत्व का नैतिक क्षेत्र में महत्व, और (6) राजत्व के अस्तित्व से बड़े परिवर्तन भी घिरे रहते हैं एवं उसके कारण देश क्रांति के बुरे परिणामों से बचा रहा है। दूसरे रूप में (अ) मन्त्रिमण्डल बनाने में, विशेष रूप से कई नेताओं में से एक का प्रधानमन्त्री पद के लिए चुनाव, (आ) मन्त्रिमण्डल के रहते हुए उसे मनना देना, उत्साहित करने व चेतावनी देने में और (इ) मन्त्रिमण्डल के भंग होने पर।

1878 के बाद से ब्रिटेन में राजतन्त्र के विरुद्ध कोई गम्भीर गणतन्त्रीय भावना नहीं फैली है। इस काल में मजदूर दल का उदय और विकास हुआ, किन्तु राजत्व के विरुद्ध कोई आवाज नहीं उठी और न ही कोई आन्दोलन चला। वास्तव में, इस काल में राजत्व की लोकप्रियता में वृद्धि हुई है। मजदूर दल के नेता हबर्ट मोरिसन के मतानुसार संसार के अन्य किसी भी देश में राजत्व हमारे देश से अधिक सुरक्षित और सम्मानित नहीं है। सास्की न भी लिखा है 'राजा के आचरण की प्रशंसा तीव्रता की इस सीमा पर पहुँच गयी है कि इसकी तुलना हम संसार की आताबदी के उस धार्मिक हर्षोमाद ही से कर सकते हैं, जब मनुष्य राजा के देवी अधिकारों में विश्वास करता था महायुद्ध के बाद से राजाओं की ही गयी थ्रॉजलियाँ, गत 60 वर्षों में सिंहासनारूढ़ होने वाले राजाओं की अपेक्षा अध-देवताओं के लिए अधिक उपयुक्त होयी।' जेनिंग कहता है कि हम सरकार की निंदा कर सकते हैं, लेकिन राजा की प्रशंसा ही करेंगे। गत 20-30 वर्षों में प्रधानमन्त्री पार्लियामेंट का महत्व काफी कम हुआ है, किन्तु इस काल में राजत्व की स्थिति पहले से अधिक सुदृढ़ बनी है। राजत्व सांविधानिक स्थायित्व के प्रतीक रूप में ही नहीं बल्कि ब्रिटेन में उदय हो रही नई वास्तविकता के राष्ट्रीय बिन्दु के रूप में सुदृढ़ हुआ है। राजाओं ने परिवर्तनों को बर्बाद भी रोकने का प्रयत्न नहीं किया। इसके विपरीत उन्होंने परिवर्तन होने में सहायता दी है और वे स्वयं भी बदले हैं। यही उनके दीर्घकाल तक जीवित रहने का कारण है, क्योंकि वे समय के साथ चलते हैं। अब हम संशय में उन अर्थ कारणों का विचिन्तन करेंगे जिनके

It does not prevent change. On the contrary it has helped and fostered change and it has changed itself in the process. This is the cause of its long survival. It has survived because it has changed and because it has moved with the movement of time.
—Barker E., *British Constitutional Monarchy* p. 1

परिणामस्वरूप ब्रिटेन म राजत्व अभी तक जीवित है—

राज का प्रमुख

(1) ससदात्मक शासन पद्धति वाली कार्यपालिका मे दो प्रमुखों का होना का प्रतिष्ठित एक नामधारी अथवा साविधानिक और दूसरा वास्तविक । ब्रिटन म ताज पहले प्र के स्थान पर है और प्रधानमंत्री दूसरे प्रकार का । इसी आधार पर बज्रहाट न ताज का शासन ऐसा ही है । और मंत्रिमण्डल को वायकुशल जग बताया है । पर तु यह कहा जायगा कि राजा यहाँ यह बात निर्वाचित राष्ट्रपति साविधानिक प्रमुख का वाय कर सकता है और अम देश म । राजत्व के साविधानिक दृष्टि से यह सत्य है कि राजा का स्थान राष्ट्रपति से मवता है । पर तु प्र प्रतिष्ठित विचारणीय है कि ब्रिटन क लिए राष्ट्रपति की अपक्षा ताज क्या अधिक उपयुक्त है । इनसे पक्ष मे सबसे बड़ा तर्क यह दिया जाता है कि राजा पैतृक होता है, उसका पद अत्यन्त प्रजाजन है और उसे अपने वायकाल मे राष्ट्रपति की अपक्षा शासन कार्यो का बड़ा अनुभव रह इस पद पर भी बढकर बात यह है कि राजा दलगत राजनीति से अलग और ऊपर होता है और ना आवश्यक उसे निष्पक्ष समक्ष है । निर्वाचित राष्ट्रपति म ये गुण नही पाये जा सकते, क्याकि इन्हने पर वह निर्वाचित होने से पूर्व उसका किसी राजनीतिक दल विशेष से धमिष्ठ सम्बध रह दिया है और है । मोरिसन कहता है कि राज्य के प्रमुख पद पर किसी पुराने राजनीतिक नेता क चमक दमक बहुत सीमा तक खो जायगी जिसका ब्रिटिश राजत्व न हम आदी बना । गैरिक्तिक रूप जिसके कारण सम्पूर्ण प्रजात न सुगमता से चलता रहगा ।

सा मे राज-

(2) राजत्व राष्ट्रीय एकता और स्थिरता का प्रतीक है—राजा राज्य का प्रतीक है, और राजत्व साधारण जनता क लिए शासन की एक सुवाध पद्धति है । ब्रिटिश जनदल क्रमश नीतिक तथा अ य भेद है, दो प्रमुख दला म से एक सत्तारुढ रहता है और दूसरा विर । इस दृष्टि पर तु सारी जनता अपने को राजा के प्रजाजन कहलान म और सरकारी एव विरोधी पर बताया 'राजा की सरकार' व राजा का विपक्षी दल' कहलाने मे गौरव का अनुभव करने है । महत्त्वपूर्ण से राजत्व राष्ट्रीय एकता का प्रतीक व उसको बनाय रखन वाला है । साथ ही जैसा अल्प कायम जा चुका है राजत्व सामन व राष्ट्र की स्थिरता का चिह्न है । उसके रहने हुए अनेक है । कोई परिवर्तन शांतिपूर्ण ढंग स हो गये है । मंत्री आते है और चले जाते है, कि तु राज्यासन का रहता है । राजत्व क रहते हुए जनता कानूनो का पालन अधिक अच्छी प्रकार स करती भी दल सत्तारुढ हा, उसे राजा की सरकार होन के नाते जनता से स्वभावत आनाक के देशो विश्वास रखना उचित है ।

भेन अगा

(3) राजत्व साम्राज्य की एकता के सूत्र मे बांधने वाली कड़ी और राष्ट्रमण्डलनिवेश ने के स्वतंत्र व ऐच्छिक सध का चिह्न है—यह एक निविवाद सत्य है कि साम्राज्य क बांधी रखा म एकता राजतन क कारण स्थिर रही है । बीत युग म डामीनियना और परावीन उपराजत्व सवा ही ब्रिटिश राजत्व क प्रति अपनी बफादारी का प्रदर्शन किया है और उम बनाय राष्ट्रपति है । अब भी ब्रिटिश साम्राज्य काफी विस्तृत है जिसके विभिन्न अंग जोर स्वतंत्र उपनिवास्य अब के प्रति अभी तक बफादार ह । यदि अभी ब्रिटेन निवासी ताज के स्थान पर निर्वाचित क बार रखन को तैयार हो जाते तो यह स्वाभाविक था कि साम्राज्य व राष्ट्रमण्डल क अन्त म ऐसा तब ब्रिटेन से अपना सम्बध विच्छेद कर लेने । दक्षिण अफ्रीका क जनरल स्मटन न निर्वाचित सत्य ही कहा था, 'तुम ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल का एक गणतंत्र नही बना सकत । क्याकि राजा भी हो जाये तो बनाडा आस्ट्रेलिया या दक्षिणी अफ्रीका क लिए ब्रिटिश जनता द्वारा निर्वाचित राष्ट्रपति क प्रति वही श्रद्धा भक्ति रखना जो राजा के प्रति रखत हैं, सम्भव नही हागा । ब्रिटिश राजा या रानी राष्ट्रमण्डल म सम्मिलित राज्या क स्वतंत्र और ऐच्छिक सध है और बनाडा आस्ट्रेलिया, व यूजीनेण्ड आदि स्वतंत्र उपनिवास्य अपने अपने राज्य क

मागते हैं। समय समय पर ब्रिटिश राज्य या रानी राष्ट्रमण्डल के विभिन्न राज्या व प्रदेशों की मर को जाते हैं और वहाँ उनका अपूर्व स्वागत होता है।

(4) राजा ब्रिटिश समाज का प्रमुख है और राजा का दरबार सामाजिक जीवन का केन्द्र है—सामाजिक व्यवहार और पहनावे इत्यादि में राजपराना ब्रिटिश समाज के लिए अनुकरणीय है। जिस किसी परांपरारी या दान सत्था के साथ राजा या रानी का नाम जुड़ जाता है, उसके साथ में बड़ी प्रगति होती है। यदि किसी सामाजिक या राष्ट्रीय कार्य के समर्थन में राजा या रानी की अपील निकल जाती है तो उसका व्यापक प्रभाव पड़ता है।

(5) राजा इंग्लैंड के स्थापित चर्च का भी प्रमुख है—जिनके कारण राजत्व के साथ देवत्व का अंश जुड़ा है। इस कारण राजा का स्थान वहाँ के समाज में और भी मुठ बन गया है। नये विचारों व व्यापक प्रभाव व बावजूद भी अभी तक अनेक ब्रिटिश जन राजा में देवत्व का रूप देखते हैं और इस कारण से भी राज्य के कानूनों का पालन करते हैं। अतएव यह कहना उचित होगा कि राजत्व ब्रिटिश शासन को घम की शक्ति से भी सुदृढ़ बनाता है।

(6) मनोवैज्ञानिक दृष्टि से राजत्व का बड़ा महत्व है। यह सच है कि राजत्व व्यवहार में बड़ा उपयोगी और मूल्यवान सिद्ध हुआ है, किंतु यह बात भी सत्य है कि राजत्व का मनोवैज्ञानिक दृष्टि से बड़ा महत्व है। शासन और राजनीति में एक और बुद्धि के साथ-साथ भावों और भावनाओं का बहुत महत्व है और राजत्व मनुष्य के भावों को बहुत प्रभावित करता है। वाक्य कहता है कि यदि राजा केवल एकमात्र बिल्कुल और आकर्षण केन्द्र होता, सब भी वह शासन में एक अत्यधिक मूल्यवान कार्य पूरा करता। हम भूल जाते हैं कि राजनीति की दुनिया में भावों और भावनाओं का बड़ा महत्व है। राजा के महल में रहने हुए ब्रिटिश प्रजाजन शान्ति से सोते हैं।

(7) ब्रिटिश जाति अपनी रुढ़िवादिता (Conservatism) के लिए विख्यात है। ब्रिटिश लोग किसी भी पुरानी सत्था को उसाड़ फेंकने में विश्वास नहीं करते। वे समय को बदलती हुई परिस्थितियाँ तथा नये विचारों के अनुकूल उसमें आवश्यक परिवर्तन करते रहते हैं। ब्रिटिश सच्चिदान का विकास इस तथ्य का सबसे सुन्दर प्रमाण है। ब्रिटिश जाति का रुढ़िवादी दृष्टिकोण भी राजत्व को बनाये रखने में बड़ा सहायक रहा है। अंग्रेज अपनी क्रान्तियों में भी रुढ़िवादी रहें हैं।

(8) ऐसी लाभकारी मत्था पर, जहाँ कि राजत्व है, कोई विशेष व्यय नहीं होता। राष्ट्रीय वज्र के एक प्रतिशन का केवल बीमवी भाग राजत्व पर व्यय होता है। इससे कुछ ही कम निर्वाचित राष्ट्रपति पर भी व्यय करना पड़ेगा। इस दृष्टि में भी राजत्व के विरुद्ध कोई आवाज कभी नहीं उठी है।

अतः, राजत्व के उन्मूलन से ब्रिटेन में प्रजातंत्र उससे अधिक जनतन्त्रात्मक नहीं होगा जितना कि आज है, क्योंकि जनता का शासन की सभी शाखाओं पर पूर्ण नियंत्रण है। इसके अतिरिक्त राजत्व के उन्मूलन में अत्यधिक परिवर्तन भी आवश्यक होंगे, जिनका राजनीति से कोई सम्बन्ध नहीं है। इसके बिना इंग्लैंड का चर्च बिना ध्वजमात्र प्रमुख के रह जायेगा, इससे परिणाम स्वरूप सामाजिक प्राथमिकताओं को फिर से निर्धारण करना पड़ेगा और ब्रिटिश शासन की सम्पूर्ण सरकारी नामावली बदलनी पड़ेगी। अतएव राजत्व अनेक दृष्टियों से आवश्यक और उपयोगी है।

प्रिवी परिषद—प्रिवी परिषद् का ब्रिटिश शासन की विभिन्न सत्थाओं में ऐतिहासिक दृष्टि से महत्त्वपूर्ण स्थान है। इसी परिषद् से नेविगेट की उत्पत्ति और विकास हुआ है। परिषद् के ऐतिहासिक विकास का अब महत्त्व नहीं है। इसके सदस्यों की सरथा निश्चित नहीं है। इस

समय इसके सदस्यों की सराया 300 से ऊपर है। बेविनट के सभी सदस्य इस परिपद के सदस्य होते हैं। केन्टरबरी और यार्क के साटपादरी और लन्दन का पादरी भी इसके सदस्य होते हैं। इसके सदस्यों में वे लाड, जो ब्रिटेन या साम्राज्य के अन्य देशों में उच्च पदों पर रह रहे हैं तथा साम्राज्य के देशों के वे व्यक्ति जिन्होंने सरकारी नौकरी, कला, साहित्य, विज्ञान या कानून आदि के क्षेत्र में विशेष योग्यता दिखायी हो, भी सम्मिलित रहते हैं। सभी प्रकार के सदस्यों की नियुक्ति ताज द्वारा की जाती है और यह सदस्यता जीवन भर के लिए होती है। इसके सदस्यों का महान माननीय कह कर सम्बोधित किया जाता है।

प्रिवी परिपद के कार्य—जाजकल इसके मुख्य कृत्यों में इन्हीं सम्मिलित किया जाता है—

(1) नये मंत्रिमण्डल के सदस्यों को शपथ दिलाना, (2) विश्वविद्यालयों, म्युनिसिपल कारपोरेशन और अन्य संस्थाओं को चाटर देना, (3) शेरिफ (Sheriff) नामक अधिकारियों की नियुक्ति करना, (4) ताज के समुख विभिन्न प्रकार के सपरिपद आदेश (Orders in Council) उसकी स्वीकृति के लिए रखना, (5) ताज शाही उद्घोषणाओं का सम्बन्ध कामन सभा के विघटन अथवा पार्लियामेंट के आहूत करने से होता है। इन उद्घोषणाओं की वैधता पार्लियामेंट द्वारा निमित्त कानूनों के ही समान होती है।

सपरिपद आदेश—ये दो प्रकार के होते हैं जिनमें साविधानिक सिद्धांत का आधारभूत अंतर है। एक श्रेणी में तो वे आदेश सम्मिलित हैं जिन्हें शाही परमाधिकार के आधार पर जारी किया जाता है, जैसे वे आदेश जो उपनिवेशों के गवर्नरों को दिये जाते हैं और जिनमें शाही निर्देश दिये हुए होते हैं। दूसरी श्रेणी में वे आदेश आते हैं जिन्हें पार्लियामेंट के कानूनों के अंतर्गत जारी किया जाता है और जो एक प्रकार से अधीनस्थ विधियों में सम्मिलित किये जाते हैं। प्रिवी परिपद की उन बैठकों में जिनमें आदेश बनाये जाते हैं जो भी परिपद के सदस्य उपस्थित होते हैं वे उनकी आधारभूत नीति के लिए व्यक्तिगत रूप से उत्तरदायी नहीं होते। यह उत्तरदायित्व उन मंत्रियों का होता है जिनके विभाग में आदेशों का निर्माण होता है। कुछ आदेश अनिवार्यतः लन्दन गजट में प्रकाशित किये जाते हैं, जो कि सरकार द्वारा बनाया अधिकृत पत्र है।

एक दूसरे आधार पर भी इन आदेशों को दो समूहों में रखा जा सकता है। पहले समूह में वे आदेश आते हैं जिनके प्रयोग के लिए पार्लियामेंट की स्वीकृति की आवश्यकता हो और दूसरे समूह में वे आदेश रखे जाते हैं जिनके प्रयोग के लिए पार्लियामेंट की स्वीकृति आवश्यक नहीं होती। पार्लियामेंट के कानूनों के अधीन जो आदेश निकलते हैं, उन पर पार्लियामेंट की स्वीकृति ली जाती है। दूसरे समूह के आदेशों का प्रायः इन मामलों से सम्बन्ध होता है—(अ) राजकीय उद्घोषणाएँ, (ब) पार्लियामेंट को आहूत करने, कामन सभा का विघटन करने और नया चुनाव करने के सम्बन्ध में, (स) युद्ध के दौरान समय-समय पर निकाले गये आदेश, (द) उपनिवेशों और पराधीन देशों के शासन के सम्बन्ध में, म्युनिसिपलिटियों और स्थानीय स्वशासन की अन्य संस्थाओं को चाटर देना, (य) स्थायी कर्मचारियों के विषय में।

प्रिवी परिपद की बैठकें—इसकी बैठकों में साधारणतया पाँच से सात सदस्य भाग लेते हैं और उनके लिए गणपूर्ति केवल तीन सदस्यों की उपस्थिति है। नये राजा (अथवा रानी) के राज्याभिषेक के अवसर पर सभी सदस्यों को आमन्त्रित किया जाता है और उनकी काफी बड़ी संख्या उपस्थित रहती है। जब राजा या रानी की मृत्यु होती है अथवा वह अपना विवाह करने के इरादे की घोषणा करता है (या करती है) तब भी पूरा परिपद की बैठक बुलाई जाती है। अन्य अवसरों पर केवल उन सदस्यों को ही बुलाया जाता है जो अधिक कियागील होते हैं इसकी बैठकें परिपद का कलक बुलाता है और साधारणतया उन पर राजा सभापतित्व करता है। परिपद की बैठकें बकिंघम महल में होती हैं, मंत्रिमण्डल का एक सदस्य 'लाड प्रेसीडेंट ऑफ दी कींग्स'

इन बैठकों में आवश्यक रूप से उपस्थित रहना है।

प्रिवी परिषद् की समितियाँ—परिषद् की कई समितियाँ हैं जिनकी बैठकें पूर्ण परिषद् की बैठकों से इस बात में भिन्न होती हैं कि उनमें राजा (या रानी) सांविधानिक रूप से भाग नहीं ले सकता। इन समितियों के कृत्य परामर्शदात्री हैं, इनमें से कुछ के नाम ये हैं—चिकित्साशास्त्र, उद्योग, कृषि आदि विषयों के बारे में अनुसंधान कार्यों के लिए समितियाँ। प्रिवी परिषद् की सबसे महत्वपूर्ण समिति 'न्यायिक समिति' है, जो राष्ट्रमण्डल तथा साम्राज्यधीन देशों में उठने वाले कानूनी प्रश्नों पर अपील का अंतिम न्यायालय है। इसके अपीलीय अधिकार क्षेत्र का आधार सामान्य कानून का यह मानना है कि राजा के सभी प्रजाजनो की सपरिषद् आदर्श के विरुद्ध राजा के सामने अपील करने का अधिकार है।

2 ब्रिटेन में कैबिनेट

'कैबिनेट' क्या है ?—यह लेख के अनुसार कैबिनेट ब्रिटिश शासन पद्धति का प्राण तत्व है। यह शासन-सत्ता का केन्द्रीय अंग है, जो अब कामन सभा पर भी नियंत्रण रखता है और प्रशासन का संचालन करता है। बाह्य रूप में कैबिनेट राजा के परामर्शदाताओं का एक समूह है, व्यवहार में यह विशेष प्रकार का समूह है। राजा को प्रधानमंत्री के चुनाव में स्वतन्त्रता नहीं है और प्रधानमंत्री अपने सहयोगियों को नियुक्त करता है। लास्की के शब्दों में 'कैबिनेट आवश्यक रूप में उस दल या मिले-जुले दलों की समिति है, जो कॉमन सभा में बहुमत का समर्थन पाते हैं।' जेनिंग्स लिखता है 'कैबिनेट के सदस्य राजा के वे विश्वासप्राप्त सेवक हैं जो प्रिवी परिषद् में सदस्य होते हैं। सत्र में, कैबिनेट राष्ट्रीय नीति का निर्देशन करने वाला निकाय है।

लावेल के अनुसार कैबिनेट ब्रिटेन की शासन व्यवस्था में 'चक्रों के भीतर चक्र' (wheel within wheels) है। यदि पार्लियामेंट की शासन का प्रमुख चक्र मानें तो उसका (मुख्यतः कॉमन सभा का) बहुमत दल जिससे कैबिनेट के सदस्यों को चुना जाता है उस चक्र के भीतर का चक्र हुआ और मंत्रिमण्डल इस चक्र के भीतर चक्र है, क्योंकि इसमें बहुमत दल के प्रमुख नेताओं अथवा सदस्यों को लिया जाता है। मनरो के शब्दों में इसकी सक्षिप्त परिभाषा इस प्रकार है—'यह ताज के परामर्शदाताओं का ऐसा निकाय है, जिसे प्रधानमंत्री ताज के नाम से कामन सभा के बहुमत की स्वीकृति से चुनता है।'

कैबिनेट पद्धति के मुख्य लक्षण अथवा विशेषताएँ—विभिन्न लेखकों ने इस पद्धति की भिन्न भिन्न विशेषताओं पर बल दिया है (1) राजनीतिक विचारों और कार्यक्रम में एकता अथवा एकरसता—कैबिनेट के सदस्य साधारणतया एक ही दल अथवा मिले जुले दलों से चुने जाते हैं, उनके राजनीतिक विचार एक समान होते हैं और वे एक ही कार्यक्रम को स्वीकार करते हैं। (2) मंत्रियों का उत्तरदायित्व—कैबिनेट के सभी सदस्य समुक्त अथवा सामूहिक रूप से पार्लियामेंट (व्यवहार में) कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी होते हैं। लाड सेलिसबरी के अनुसार सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत का अभिप्राय यह है कि 'कैबिनेट में जो कुछ भी होता है, उसका प्रत्येक सदस्य जो त्याग पत्र नहीं देता, उसके निर्णय के लिए पूर्णतया उत्तरदायी होता है और उस निर्णय से हट नहीं सकता। उस बाद में यह कहने का अधिकार नहीं है कि 'एक बात में वह समझने से सहमत हो गया जबकि दूसरी बात में उसने अपने सहयोगियों न उससे अपनी बात मनवा ली। इसी कारण सभी मंत्री एक-साथ चलते व डूबते हैं। मंत्रियों के उत्तरदायित्व के दो पहलू और हैं—(अ) ब्रिटेन में मंत्री सांविधानिक रूप से ताज के प्रति भी उत्तरदायी होते हैं, किन्तु अब यह एक

कावूनी कल्पना मात्र है। (ब) प्रत्येक मंत्री अपने विभाग के कार्यों के लिए भी पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी होता है। कभी कोई मंत्री अपने व्यक्तिगत निणय या विवेक म ऐसी भूल कर बैठता है जिसके लिए पार्लियामेंट उसकी तीव्र आलोचना करती है और कैबिनेट उसके लिए अपने को उत्तरदायी नहीं समझती। ऐसी स्थिति में उस मंत्री को त्याग पत्र देना पड जाता है। (3) कैबिनेट सामान्य कार्यक्रम को लागू करती है—मंत्रिमण्डल के सभी सदस्य एक ही कार्यक्रम को अपनाते और लागू करते हैं। इसी कारण शासन के सभी विभागों के कार्यों म समन्वय रहता है। (4) गोपनीयता—कैबिनेट की बैठका की कार्यवाही और सिद्धांत वास्तव म गुप्त रक्ते जाते हैं। कैबिनेट एक प्रकार की गुप्त समिति है अर्थात् इसके सदस्यों में यदि मतभेद भी होते हैं तो उन्हें जनता के सामन नहीं लाया जाता, केवल कैबिनेट के निणय ही प्रकाशित होते हैं। (5) एकमत कार्यपालिका—इसी कारण से कैबिनेट को एकमत वाली कार्यपालिका माना जाता है। (6) प्रधान-मंत्री का नेतृत्व—प्रधानमंत्री कैबिनेट का प्रमुख होता है। वही अपने सहयोगियों का चुनाव और कैबिनेट की बैठकों का सभापतित्व करता है। इसी कारण इसकी बैठकों में राजा भाग नहीं लेता।

कैबिनेट के महत्व को विभिन्न लेखकों ने भिन्न भिन्न प्रकार से व्यक्त किया है। यहां पर उनके मतों का उल्लेख करना उपयुक्त प्रतीत होता है। बंजहॉट के अनुसार यह वह यंत्र है जो शासन के विधायक अंग को कार्यपालिका से जोड़ता है। लवेल ने इसे राजनीतिक महाराव की आधारशिला (Keystone of the political arch) बताया है। जॉन मेरियट के शब्दों में 'यह वह मूल है जिसके चारों ओर राजनीतिक तंत्र घूमता है।' डायसी लिखता है—'जबकि राज्य का प्रत्येक कार्य राज के नाम म किया जाता है, इंग्लंड में कार्यपालिका की वास्तविक अध्यक्ष कैबिनेट है।' सिडनी लो के अनुसार 'कैबिनेट उत्तरदायी कार्यपालिका है जिसके हाथ में प्रशासन का पूरा नियंत्रण और राष्ट्रीय कार्यों का सामान्य निदेशन है।' रेम्जे म्यूर न उसे राज्य के जहाज का स्टीयरिंग व्हील बताया है। ग्लेडस्टन के शब्दों में 'आधुनिक काल के राजनीतिक ससार में कैबिनेट सम्भवत सबसे अधिक आवश्यक रचना है, अपनी प्रतिष्ठा के लिए नहीं बरन् अपनी चतुराई, लचक और शक्ति की बहुमुखी विभिन्नता के लिए।' हम जैनिंग्स के अप्रलिखित मत से पूणतया सहमत हैं—'कैबिनेट ब्रिटिश सांविधानिक पद्धति का अंतर्भाग है यह सर्वोच्च निदेशक निकाय है। यह विभिन्न कार्यों में समन्वय स्थापित करती है और ब्रिटिश शासन पद्धति को एकता प्रदान करती है।' इन मतों और उद्धरणों के आधार पर तथा ब्रिटिश शासन पद्धति में कैबिनेट के वास्तविक भाग को देखते हुए यह कहना उचित होगा कि कैबिनेट ब्रिटिश शासन पद्धति की वास्तविक कार्यपालिका है, जिसके हाथ में प्राय सम्पूर्ण कार्यपालिका शक्ति है, जो विधि निर्माण कार्य में भी अत्यधिक महत्वपूर्ण भाग लेती है और जो संक्षेप में राज के नाम म शासन की सभी शक्तियों का प्रयोग करती है।

मंत्रिमण्डल और मंत्र परिषद की रचना में अंतर—साधारणतया मंत्र परिषद् (Ministry) और मंत्रिमण्डल (Cabinet) को समानार्थक शब्द माना जाता है किन्तु दोनों के संगठन, कृत्यों व शक्तियों में पर्याप्त भिन्नता है। मंत्र परिषद् एक बहुत सस्या है जिसमें छोट-बड़े सभी मंत्री रहते हैं। मंत्री परिषद् के सदस्यों की संख्या 60-70 या इन्से भी अधिक हो सकती है, प्रधानमंत्री उसमें आवश्यकतानुसार परिवर्तन करता है। इन सदस्यों के विभिन्न स्तर होते हैं जैसे—विभागरहित मंत्रिमण्डल के मंत्री (Cabinet Ministers without portfolio) पंचा लाड प्रिवीसील, पे मास्टर जनरल, साइ चांसलर आदि जो मंत्रिमण्डल के सदस्य तो होते हैं किन्तु

वायपालिका है। मंत्रिमण्डल के मंत्रियों तथा अन्य मंत्रियों का प्रमुख कार्य पालियामेंट द्वारा स्वीकृत नीति और वायकम अर्थात् कानून का प्रसारण रूप दना है, यद्यपि विधिनिर्माण (legislation) सिद्धांत रूप में तो पालियामेंट का ही मुख्य कृत्य है, यद्यपि उमम अब अति महत्वपूर्ण भाग मंत्रिमण्डल का रहता है। राष्ट्रीय वायपालिका के रूप में मंत्रिमण्डल सम्पूर्ण शासन का ताज के नाम में संचालन करती है। देश के प्रशासन पर नियंत्रण, निर्देशन व अधीक्षण व अधिकार व शक्तियाँ मंत्रिमण्डल में ही निहित हैं। शासन अथवा प्रशासन का मुखरूप रूप में चलाने के हेतु मंत्रिमण्डल आवश्यक नियम करता है, निर्देशन व आदेश निष्पातता है और आवश्यकतासुसार गई सेवाएँ, अधिकारण, आयोग व विशेष पदा की रचना करता है। समय-समय पर प्रशासन के विभाग अथवा शासनतंत्र का पुनर्गठन भी मंत्रिमण्डल के नियम द्वारा किया जाता है। शासन के उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति आदि पर भी मंत्रिमण्डल में विचार अथवा नियम किया जाता है। संक्षेप में, युद्ध व शांति के काल में शासन का सुगमता और कुशलता से संचालन का उत्तरदायित्व मंत्रिमण्डल पर ही है।

द्वितीय क्षेत्र में मंत्रिमण्डल के कार्य—राष्ट्र की आय और व्यय का नियंत्रण अर्थात् बजट बनाना और उसे पालियामेंट से स्वीकृत कराना भी मंत्रिमण्डल का एक महत्वपूर्ण कृत्य है। वास्तव में बजट को तैयार करने का भार प्रधानमंत्री पर रहता है, परन्तु आय के साधन और व्यय की मुख्य योजनाओं पर मंत्रिमण्डल में ही विचार होता है। बजट प्रस्ताव पर अन्तिम स्वीकृति मंत्रिमण्डल की होती है।

प्रशासन कार्यों में सम्मिलित कृत्य—शासन का कार्य विभिन्न प्रशासनीय विभागों में बाँटा है, किन्तु ऐसे अनेक कार्य होते हैं जिन्हें किसी एक विभाग के अधीन रखा जाता है, यद्यपि यथाथ में उनका दो या अधिक विभागों से सम्बन्ध रहता है। उदाहरण के लिए दूसरे विश्व-युद्ध के दौरान ब्रिटिश सेनाओं का नावों में उतारा जाना और डूबने से बचाना ऐसे कार्य थे जिनको सफलतापूर्वक करने के लिए नौ सेना, युद्ध वायुसेना, नौ नौसेना के बीच घनिष्ठ सहयोग की आवश्यकता थी। इन कार्यों को पूरा करने हेतु वित्त विभाग से व्यय, समुद्री जहाजों और परिवहन के मन्त्रालयों से परिवहन की सुविधाएँ भी आवश्यक थी। विभिन्न विभागों के बीच सहयोग बढ़ाने तथा उनके कार्यों को एक निदिष्ट दिशा में संचालित करने के लिए सम्मेलन की बड़ी आवश्यकता है और मंत्रिमण्डल इस महत्वपूर्ण कृत्य को पूरा करता है।

मंत्रिमण्डल और ताज—इनके सम्बन्ध में एक महत्वपूर्ण पहलू का उल्लेख ऊपर किया जा चुका है। उससे पूर्व यह भी बताया जा चुका है कि प्रधानमंत्री और अन्य मंत्रियों की नियुक्ति ताज द्वारा की जाती है और ताज चाहे तो उन्हें अपदस्थ भी कर सकता है अथवा उनके त्याग पत्र माँग सकता है, परन्तु साधारण परिस्थितियों में ताज को इन कार्यों के करने की स्वतन्त्रता नहीं होती। कुछ विशेष अथवा असाधारण परिस्थितियों में ही ताज इन शक्तियों का अपने विवेक के अनुसार प्रयोग कर सकता है। वास्तव में ऐसे अवसरों पर भी वह बुजुर्ग राजनीतिज्ञ (elder statesmen) से सलाह करता है। अब तो यथाथ स्थिति यह है कि ताज की प्रायः सभी शक्तियों का प्रयोग मंत्रिमण्डल या अन्य मन्त्री करते हैं। ताज और मंत्रिमण्डल तथा अन्य मंत्रियों के बीच सम्बन्ध जोड़ने वाली बड़ी प्रधानमंत्री है। प्रधानमंत्री शासन की गतिविधियों और मंत्रिमण्डल के नियमों व प्रस्तावों से ताज को अवगत रखता है और ताज प्रधानमंत्री से इन विषयों में सभी प्रकार की सूचना पाने का अधिकार रखता है। अब, संक्षेप में, स्थिति का वर्णन इस प्रकार किया जा सकता है—जबकि अतीत में मन्त्री राजा को परामर्श देते थे और नियम राजा द्वारा किये जाते थे, आजकल परामर्श राजा या रानी देते हैं और नियम मंत्रिमण्डल करता है।

मन्त्रिमण्डल और पालियामेट—मन्त्रि-परिषद् के सभी सदस्य पालियामेट के सदस्य होते हैं और मन्त्रिमण्डल अथवा मन्त्रि परिषद् पालियामेट (ज्वह्वार मे कॉमन सभा) के प्रति उत्तरदायी होता है। यद्यपि मन्त्रिमण्डल कायपालिका है और पालियामेट का मुख्य कार्य विधि निर्माण तथा शासन की नीति का निर्धारण है, किन्तु यथाय म दोनों ही कार्यों मे पहल मन्त्रिमण्डल व हाथा म आ गयी है। अब स्थिति यह है कि जब तक मन्त्रिमण्डल को कामन सभा के बहुमत का समर्थन मिलता रहता है यह किसी भी प्रकार का बानून पास कराने म सफल होती है। शासन के विभिन्न विभागों के लिए व्यय और आम के प्रस्ताव पालियामेट (अब कॉमन सभा) स्वीकार करती है। परन्तु इन प्रस्तावों का निर्धारण अथवा वजट का निर्माण मन्त्रिमण्डल करता है। इस सम्बन्ध मे यह प्रथा पड गयी है कि वित्तीय प्रस्ताव केवल मन्त्री ही पेश कर सकते हैं और कॉमन सभा किसी बात (व्यय व लिए मांगी गयी धनराशि) को अस्वीकृत या कम कर सकती है, किन्तु उसम वृद्धि नहीं कर सकती। वास्तव मे, जब तक मन्त्रिमण्डल का बहुमत का समर्थन प्राप्त रहता है, मन्त्रिमण्डल ही इन सब प्रस्तावों का कॉमन सभा मे प्रस्तुत करने की स्वीकृति देता है और उन्हें निस र्म म चाहता है पास करा सकता है।

उपर्युक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि वास्तविक शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल के हाथों मे के द्धीभूत हा गयी हैं। पालियामेट तो केवल सरकारी नीति की खुलकर आलोचना ही कर सकती है। एक समय था जबकि कॉमन सभा की स्थिति, मन्त्रि परिषद् का मुकाबले म, अधिक सुदृढ़ थी। बेजहॉट ने अपने ग्रन्थ मे, जो 1867 म प्रकाशित हुआ था, कॉमन सभा की राजनीतिक शक्ति व प्रभाव का केन्द्र और राजनीतिक मत का निर्माण करने वाला बताया है, परन्तु अब स्थिति यह है कि मन्त्रिमण्डल विधायी क्षेत्र म भी शक्ति का केन्द्र है और पालियामेट तो केवल इसके निणयो पर अपनी स्वीकृति की मोहर लगाती है अर्थात् उ हे बानूनी रूप प्रदान करती है। जर्मिस के मतानुसार सरकार (मन्त्रि परिषद्) का काम शासन करना है और कामन सभा का उसकी आलोचना करना है।

मन्त्रिमण्डल के नियन्त्रण का क्षेत्र बहुत विस्तृत है। विदेश तथा परराष्ट्र सम्बन्धों के क्षेत्र मे मन्त्रिमण्डल सभी प्रकार के महत्वपूर्ण निणय करता है, कभी कभी ता निणय और उसके अनुसार कामवाही के आदेश पहले ही जारी हो जाते हैं और बाद म उन पर पालियामेट मे विचार किया जाता है। इन अवसरों पर उनकी खूब आलोचना होती है, किन्तु साधारणतया बहुमत सरकारी निणयों का अनुसमर्थन ही करता है। उदाहरण के लिए युद्ध की घोषणा, संधि करना और सेनाओं को एक स्थान से दूसरे स्थान पर भेजने के सम्बन्ध मे मन्त्रिमण्डल ही निर्देश अथवा आदेश देता है। जैसा कि बताया जा चुका है, विधि निर्माण के क्षेत्र मे भी अब प्रवृत्ति यह है कि अधिक से अधिक निणय मन्त्रिमण्डल करता है और कॉमन सभा केवल उनका अनुसमर्थन करती है।

परन्तु मन्त्रिमण्डल के क्षेत्र से अप्रतिखित मामले बाहर रहते हैं—(1) वार्षिक वजट विवरण इसम नये करो से सम्बन्धित प्रस्ताव सम्मिलित रहते हैं और अब चलन यह पड गया है कि वजट के प्रस्तुत किये जाने से कुछ समय पूर्व ही वजट की मौखिक रूप म मन्त्रिमण्डल के सामने खोना जाता है। (2) दया के प्रयोग सम्बन्धी प्रश्न साधारणतया मन्त्रिमण्डल के सामने नहीं रखे जाते। (3) यही बात उन फौजदारी अभियोग चलाान के बारे मे लागू होती है, जो कि राज्य की आर से चलाये जाते हैं जिन पर एटार्नी जनरल का नियन्त्रण रहता है। (4) साधारण तथा निपुक्तिया के प्रश्न भी मन्त्रिमण्डल के सामने नहीं रखे जाते। (5) जहाँ तक उपाधियाँ प्रदान करते का सम्बन्ध है, यह स्वाभाविक हा है कि मन्त्रिमण्डल उहे साधारणतया प्रधानमन्त्री के ऊपर छोड देता है।

हेरोसन तथा अन्य लेखकों का यह मत है कि यदि किसी मन्त्रिमण्डल को कामन सभा म

मुट्ठ बहुत कम का समर्थन प्राप्त हो तो उसकी शक्तियों पर भी कोई कानूनी सीमा नहीं।¹ इसी कारण कुछ लेखकों ने यह मत व्यक्त किया है कि ब्रिटेन में मंत्रिमण्डल की अधिनायकशाही कायम होती जा रही है। रेम्जे म्यूर ने 'ब्रिटेन का गमन कैसे होता है' नामक पुस्तक में मंत्रिमण्डल की विभिन्न शक्तियों का वर्णन करते हुए उसे सर्वशक्तिशाली बताया है। वह कहता है कि इसकी स्थिति, जब भी वह बहुमत का समर्थन पाता है, अधिनायकशाही की है। हाँ वह जनता के सामने जनतंत्र के गीत ही गाता है। यह अधिनायकशाही दो पीढ़ी पूर्व से कहीं अधिक पूर्ण है।² इस विषय में वाटर और सहयोगी लेखकों ने भी लिखा है कि व अमरीकी, जो मंत्रिमण्डल पद्धति को कायरूप में देखते हैं, कभी कभी इस निष्कर्ष पर पहुँचते हैं कि ग्रेट ब्रिटेन सद्यः मंत्रिमण्डल तानाशाही के अधीन है।

अब यह प्रश्न उठता है कि मंत्रिमण्डल इतना अधिक शक्तिशाली किन कारणों से हो गया है? विभिन्न लेखकों के आधार पर ये कारण, संक्षेप में, इस प्रकार हैं—(1) मंत्रिमण्डल कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी है और वह लोकप्रिय सदन है। मंत्रिमण्डल के सदस्य बहुमत बन से लिए जाते हैं, जिसे गत निर्वाचन में निर्वाचकों का भारी समर्थन मिला होता है। (2) समाजवादी विचारधारा के प्रभाव में जनता सरकार से अनेक माँगें करती रही है। ब्रिटेन की सरकार ने सामाजिक कल्याण को राज्य का ध्येय अपनाया हुआ है, जिसके परिणामस्वरूप शासन के कार्य क्षेत्र में बड़ा विस्तार हुआ है और उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए नियोजन का सहारा भी लिया गया है। अस्तु, मंत्रिमण्डल की शक्तियों में बहुत विस्तार हुआ है। (3) मंत्रिमण्डल व मंत्रि-परिषद् सामूहिक उत्तरदायित्व के सिद्धांत के अनुसार कार्य करते हैं। सभी मंत्रियों के बीच सहयोग और सहभागिता रहती है। उनका कार्य करने का ढंग एक खेल की टीम जैसा है। (4) मंत्रिमण्डल अथवा मंत्रियों की शक्तियों में अधीनस्थ विधि निर्माण के बढने से भी वृद्धि हुई है। (5) विभिन्न प्रशासकीय विभागों में प्रशासनीय न्याय की व्यवस्था का विकास हो रहा है। 1963 के सड़क यातायात कानून के अंतर्गत यातायात मंत्री को किराये की मोटरगाड़ियों के लायसेंसों की अस्वीकृति की अपीलें सुनने का अधिकार है। इसी प्रकार स्वास्थ्य मंत्री को 1936 के कानून के अंतर्गत पेंशन सम्बन्धी अपीलें सुनने का अधिकार है। (6) मंत्रिमण्डल कॉमन सभा का विघटन करा सकता है। ऐसा कराने का परिणाम नये चुनाव और सदस्यों के लिए चुनाव का व्यय और अन्य परेशानियाँ होती हैं। वास्तव में नये चुनाव बहुमत दल के सदस्यों में अनुशासन बनाये रखने में बड़ा सहायक कारण है। इसके अतिरिक्त मंत्रिमण्डल बहुत सीमा तक पार्लियामेंट की कार्यप्रणाली व उसके कार्यक्रम पर भी नियंत्रण रखता है। फलतः मंत्रिमण्डल का कामन सभा पर प्रभुत्व रहता है।

उपयुक्त बातों के होते हुए भी मंत्रिमण्डल को अधिनायक कहना उचित नहीं है। इसकी शक्तियों पर वास्तविक सीमाएँ लगी हैं। शासन की कार्यवाही खुले रूप में चलती है। पार्लियामेंट के दोनों सदनों और समाचार पत्रों में मंत्रिमण्डल की नीति व कार्यक्रम की व्यापक आलोचना की जाती है। कॉमन सभा में इसके विरुद्ध निंदा का प्रस्ताव, अविवश्वास का प्रस्ताव तथा कार्य स्थगन प्रस्ताव पेश किये जा सकते हैं और बहुमत विरुद्ध होने पर मंत्रिमण्डल को त्याग पत्र देना पड़ता है। पार्लियामेंट की बैठकों में मंत्रियों से प्रशासन सम्बन्धी कार्यों व भूलों के बारे में प्रति

¹ If a Cabinet has a stable House of Commons majority there are no formal limits to its powers Harrison W. *The Government of Britain* p. 6

² Its position whenever it commands a majority is a dictatorship only qualified by publicity. The dictatorship is far more absolute than it was two generations ago — Muir R. *How Britain is Governed* pp. 67-68

दिन अनेक प्रश्न पूछे जाते हैं। सबसे अधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि ब्रिटेन में विपक्षी दल अत्यंत सुदृढ़ रहता है और उसके महत्त्व को सभी स्वीकार करते हैं। इन बातों के रहते हुए मंत्रिमण्डल अधिनायकशाही का रूप धारण नहीं कर सकता।

वास्तव में, मंत्रिमण्डल को जनमत और व्यापक विरोध का आधार बनाना पड़ता है। इसी आधार पर ब्रिटेन में सच्चा प्रजातंत्र है, और मंत्रिमण्डल की अधिनायकशाही की बात मान्य नहीं। पार्लियामेंट में विरोधी पक्ष का कार्य बहुत ही महत्वपूर्ण है। मंत्रिपरिषद् शासन का संचालन करती है और प्रशासकतंत्र का नियंत्रण भी, किंतु विरोधी पक्ष पर यह उत्तरदायित्व है कि वह इस बात पर बल देता रहे कि जो कुछ भी सरकार करती है, वह जनता के सामने आता रहे और यह भी कि शासन की नीति के पक्ष तथा विपक्ष में सभी तर्कों की सुनवाई होगी। इस बात का भी ध्यान रहना चाहिए कि ब्रिटेन में चुनाव स्वतंत्र रूप से होते हैं और नागरिकों को अपने विचारों की अभिव्यक्ति के लिए स्वतंत्रता प्राप्त है। इन दशांश में मंत्रिमण्डल कभी भी अधिनायक नहीं बन सकता। यह सत्य है कि मंत्रिमण्डल की ब्रिटिश शासन में के द्रोय स्थिति है और इसकी शक्तियाँ भी विस्तृत हैं। लास्की के मतानुसार अब भी मंत्रिमण्डल को अपनी नीति के लिए पार्लियामेंट का समर्थन प्राप्त करना पड़ता है। वस्तुतः उसके कार्यक्रम और नीति का भाग्य कॉमन सभा के बहुमत के समर्थन और वफादारी पर निर्भर है।¹

मंत्रिमण्डल की कार्य प्रणाली—मंत्रिमण्डल की कार्यवाही गुप्त रखी जाती है। इसके सदस्यों को 'गोपनीयता की शपथ' लेनी होती है। इसके अतिरिक्त सरकारी गुप्त कार्यवाहियों के कानून (Official Secrets Act) के अन्तर्गत मंत्रिमण्डलीय तथा राज्य के अन्य गुप्त पत्रा (secret papers) को प्रकाशित करना दण्डनीय है। जब कभी कोई मंत्री किसी प्रश्न पर मतभेद होने के कारण त्यागपत्र देता है और अपने त्यागपत्र के कारणों पर कोई वक्तव्य देना चाहता है तो उसे प्रधानमंत्री के द्वारा ताज से किसी भी ऐसी बात के लिए, जिसमें मंत्रिमण्डल का वाद विवाद अंतर्गुप्त है, आज्ञा लेनी पड़ती है। शांतिकाल में मंत्रिमण्डल की प्रति सप्ताह एक या दो बैठकें होती हैं जो कई घण्टे तक चलती हैं। जिन दिनों पार्लियामेंट का सत्र नहीं होता इन बैठकों के बीच का समय अपेक्षाकृत बड़ा जाता है। यदि कोई ऐसा मामला उठे, जिस पर अविलम्ब विचार किया जाना आवश्यक हो, तो प्रधानमंत्री इसकी बैठक कभी भी बुला सकता है। मंत्रिमण्डल की बैठकों में शासन के नीति सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्नों पर निर्णय किये जाते हैं और मंत्रिमण्डल ऐसे सभी मामलों पर भी निर्णय करता है, जिनके विषय में नीचे के स्तर पर निर्णय नहीं किये जाते। शासन की नीति निर्धारण करने के पूर्व किसी प्रश्न या मामले के बारे में जांच कराने के लिए मंत्रिमण्डल शाही आयोग भी नियुक्त करता है। मंत्रिमण्डल अपना द्यूत-नाम काय समितियों के द्वारा करता है। मंत्रिमण्डल की बैठकों में उन मंत्रियों को भी आमंत्रित किया जाता है, जिनके विभाग से सम्बंधित मामलों पर मंत्रिमण्डल में विचार होता है। मंत्रिमण्डल की कार्यवाही का विस्तृत रिकार्ड नहीं रखा जाता। जो आलेख इसके सम्मुख आते हैं केवल उनका तथा विभिन्न तर्कों व निष्कर्षों का सार रिकार्ड किया जाता है। इस कार्य का उत्तरदायित्व मंत्रिमण्डल के सचिवालय पर है।

मंत्रिमण्डल की समितियाँ और सचिवालय—मंत्रिमण्डल साधारणतया दो प्रकार की समितियों का प्रयोग करता है—स्थायी (standing) या तदर्थ (ad hoc)। मंत्रिमण्डल किसी भी महत्वपूर्ण प्रश्न पर निर्णय करने से पूर्व उसे किसी समिति के विचाराय और रिपोर्ट देने के

¹ The cabinet seeks to get its own way That does not mean however that it can impose its will upon the Members of the house of commons clumsily in an arbitrary fashion It must be persuasive —Merrison II *British Parliamentary Democracy* p 65

लिए सुपुद कर देता है। इस समय मुख्य समितियाँ ये हैं—(1) प्रतिरक्षा समिति—उसका सभापति प्रधानमन्त्री होता है। वास्तव में यह प्रथम विश्वयुद्ध काल में बनी साम्राज्य प्रतिरक्षा समिति की उत्तराधिकारी है। (2) नागरिक प्रतिरक्षा समिति—इस समिति का सभापति गृह मन्त्री होता है। (3) आर्थिक नीति समिति—प्रधानमन्त्री स्वयं इसका प्रधान होता है और यह समिति आर्थिक नियोजन काय की देख रेख करती है। (4) उत्पादन समिति—यह दूसरी समिति आर्थिक समिति है। अन्य समितियों में ये मुख्य रही हैं—दो विधि निर्माण समितियाँ, नागरिक उद्बन्धन समिति और नागरिक सेवा समिति, इत्यादि। मंत्रिमण्डल सचिवालय की स्थापना प्रथम विश्वयुद्ध के दौरान हुई थी और अब यह एक अन्य त महत्वपूर्ण घग के रूप में विकसित हो गया है।

सचिवालय के मुख्य कार्य अप्रलिखित हैं (1) मंत्रिमण्डल और इसकी समितियों को उनकी कार्यवाही सम्बन्धी स्मरण पत्र तथा अन्य पत्रों को घुमाना, (2) प्रधानमन्त्री के निर्देशानुसार मंत्रिमण्डल की बैठका के लिए काय सूची तैयार करना, (3) मंत्रिमण्डल तथा इसकी समितियों की बैठकें बुलान की सूचना देना, (4) मंत्रिमण्डल और इसकी समितियों के निणयों को नेम्बद्ध करना, उन्हें घुमाना और समितियों की रिपोर्ट तैयार करना तथा मंत्रिमण्डल के विशेष निर्देशों, मंत्रिमण्डल के पत्रों और निणयों को सम्भाल कर रखना।

प्रधानमन्त्री के काय और शक्तियाँ—यहाँ पर हम प्रधानमन्त्री की मंत्रिमण्डल, मन्त्र परिषद् व शासन आदि में क्या स्थिति है, इसका विवेचन करेंगे। प्रधानमन्त्री मंत्रिमण्डल व मन्त्रि परिषद् का प्रधान व प्रमुख होता है। सभी मन्त्रियों की नियुक्ति उसकी निष्कारिता पर की जाती है। उसे अपने सहयोगी छांटने में काफी स्वतन्त्रता रहती है। अपनी मन्त्रि परिषद् के निर्माण में प्रधानमन्त्री की जितनी स्वेच्छाचारी शक्ति रहती है, उतनी शक्ति का कोई अधिनायक भी उपभोग नहीं करता।¹ यद्यपि इस काय को करने में उसे अनेक बातों का ध्यान रखना पड़ता इसका यह काय बड़ा कठिन है, क्योंकि उसे अपने दल की बहुत बड़ी सख्या में से कुछ ऐसे सदस्यों को छांटना पड़ता है जिन्हें एक सूत्र में बाँधा जा सके। उसका यह काय विभिन्न प्रकार के दुक्कों को एक भूँति की शक्ल देना है। मंत्रिमण्डल की बैठकों का वह सभापतिव करता है। प्रधानमन्त्री के त्यागपत्र का अर्थ सम्पूर्ण मन्त्रि परिषद् का त्याग पत्र है और वह किसी भी मन्त्री को उसकी भूल या मतभेद के कारण अपदस्थ भी कर सकता है। मन्त्रियों में काय का वितरण भी प्रधानमन्त्री ही करता है। मन्त्रियों और उनके विभागों में समय समय पर प्रधानमन्त्री उलट फेर करता है। जहाँ तक मन्त्रि-परिषद् के निर्माण का सम्बन्ध है, वही इसकी रचना करता है। मंत्रिमण्डल और ताज को जोड़ने वाली कड़ी अथवा उन दोनों के बीच संचार का साधन भी प्रधानमन्त्री होता है। शासन के बहुत से मायला में वही ताज को परामश देता है।

प्रधानमन्त्री अपने दल का नेता होता है और साथ ही कॉमन सभा की बैठकों में सदन का नेता (Leader of the House) भी। वह सरकार की नीति के सम्बन्ध में समय समय पर पार्लियामेंट के भीतर या बाहर महत्वपूर्ण घोषणाएँ भी करता है। शासन के अनेक उच्च पदा पर उसके ही परामश से नियुक्तियाँ की जाती हैं। वह सम्पूर्ण प्रशासन की देख रेख करता है और उसके कार्यों में समन्वय स्थापित करता है। प्रधानमन्त्री मंत्रिमण्डल सचिवालय पर नियन्त्रण रखता है। इसके अतिरिक्त प्रधानमन्त्री साम्राज्य सम्मेलना और राष्ट्रमण्डलीय देशों के प्रधान मन्त्रियों के सम्मेलन का सभापति होता है। संक्षेप में, जिस प्रकार राजा (या रानी) राज्य का

¹ No dictator indeed enjoys such a measure of autocratic power as is enjoyed by the British Prime Minister in the process of making up his cabinet. —Amery L S *Thoughts on the Constitution* pp 23-24

प्रतीक होता है, प्रधानमंत्री उसी प्रकार शासन का प्रतीक होता है।¹ प्रधानमंत्री की शक्तियाँ और उसके अधिकारों का हम संक्षेप में इस प्रकार वर्णन कर सकते हैं। प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल का निर्माण करता है और मंत्रिमण्डल में सामंजस्य बनाये रखने के लिए किसी भी मंत्री को उसके पद से हटा सकता है। वह मंत्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करता है और सचिवालय के द्वारा मंत्रिमण्डल के निणयों को कार्यान्वित कराने के लिए परीवीक्षण करता है। वही प्रति रक्षा समिति की बैठकों में सभापति रहता है। विदेश कार्यालय के कार्यों से उसका अवश्य ही सम्बन्ध रहता है और अन्य विभागों में भी प्रमुख प्रश्नों को उसके ध्यान में लाया जाता है, जिससे कि वह यह निणय कर सके कि क्या उन्हें मंत्रिमण्डल के सामने रखवाया जाये। जहाँ वही विभागों के बीच मतभेद उत्पन्न हो जाते हैं, वही उन्हें तय कराता है अथवा वे मंत्रिमण्डल के सामने जाते हैं। नीति सम्बन्धी प्रश्नों पर वह सम्बन्धित मंत्रियों से विचार विमर्श करता है और सभी प्रकार की महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ उसकी सिफारिश पर की जाती हैं। उपाधियाँ के लिए वही राजा (अथवा रानी) के समुच्च सूची प्रस्तुत करता है।

सभी मंत्रिमण्डल सम्बन्धी मामलों में वही राजा (या रानी) और विभागीय मंत्रियों के बीच संचार का साधन है। अतीत में साधारणतया वही कॉमन सभा में सदन का नेता रहा है। उससे आशा की जाती है कि वह ऐसे प्रश्नों का उत्तर दे जो किसी एक विभाग के क्षेत्र में नहीं आते। महत्वपूर्ण प्रश्नों पर हो रहे वाद विवाद में वह अवश्य ही भाग लेता है। दल के नेता के रूप में उसे दल में अनुशासन बनाये रखना होता है और अनेक कार्य करने पड़ते हैं। प्रतिनिधिमण्डलों को भेंट करने का अवसर देकर, दलीय सम्मेलनों में तथा अन्य अवसरों पर सावजनिक भाषण देकर, वह जनमत का माप-दणन करता है। वह डोमिनियन से मंत्रिमण्डल स्तर के मामलों पर सम्बन्धों का संचालन करता है। अतः, विभागों के अध्यक्ष किसी भी अविलम्ब आपात् की दशा में प्रधानमंत्री के पास परामर्श के लिए पहुँचते हैं, विशेषकर ऐसे मामलों में जिनके बारे में मंत्रिमण्डल की स्वीकृति आवश्यक हो, किन्तु देरी होने की आशंका से मंत्रिमण्डल का निणय कराना सम्भव न हो।

प्रधानमंत्री के पद का महत्त्व—ब्रिटिश शासन पद्धति में प्रधानमंत्री का स्थान सबसे महत्वपूर्ण है। जोन मोर्ले के शब्दों में 'प्रधानमंत्री केबिनेट के महाराज की आधारशिला है।' रेन्जे म्यूर कहता है कि यदि केबिनेट शासन का चालन चक्र है तो प्रधानमंत्री उसका परिचालक है। एमरी के अनुसार, प्रधानमंत्री वास्तव में शासन के जहाज का कप्तान और कणधार दोनों हैं। कुछ लेखकों के मतानुसार, सभी मंत्रियों में उसका स्थान प्रथम है। जॉन्स के अनुसार, प्रधानमंत्री के पद का यह वर्णन पर्याप्त नहीं है। वास्तव में प्रधानमंत्री सूर्य के समान है जिसके चारों ओर अन्य ग्रह घूमते हैं। ग्रीन्ज के अनुसार 'प्रधानमंत्री देश में सबसे शक्तिशाली व्यक्ति होता है। उसे कभी-कभी और अकारण ही नहीं, अधिनायक के समान बताया जाता है। उसकी शक्तियाँ स्वेच्छाचारी शासक से बहुत मिलती जुलती हैं।' यह सत्य है कि प्रधानमंत्री की शक्तियाँ बहुत ही विस्तृत हैं, किन्तु प्रधानमंत्री को किसी भी रूप में अधिनायक कहना एक अतिशयोक्ति

¹ He personifies the Government of the day as the Queen personifies the State —Stewart M. *The British Approach to Politics* p 47

² In Lord May's words 'The Prime Minister is the keystone of the cabinet arch. The keystone keeps the arch together and yet depends for its position on the arch. How ever Jennings finds it more appropriate to call him the keystone of the constitution. He is by far the most powerful man in the whole country. He is the vertebrate column of the government he is its soul captain or pilot. He is the main spring of all constitutional authority' —Patel S R *op cit*, p 56

जिनके सक्षिप्त वर्णन करना यहाँ आवश्यक है। वह संसद के सत्रों को आहूत करता है और उन्हीं के द्वारा संसद का सत्रावसान भी होता है। वह किसी भी समय लोकसभा या विपटन कर सकता है। संसद के सत्रारम्भ में राष्ट्रपति दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में अभिभाषण (address) देता है। यह अभिभाषण ब्रिटेन में ताज के भाषण (speech from the throne) के ही समान होता है। इसमें सरकार की नीति का वर्णन होता है। अथ अवसर पर दोनों या किसी भी सदन को सन्देश भेजने के अतिरिक्त वह उनकी बैठकों में भी भाषण दे सकता है। किसी विधेयक पर दोनों सदनों के बीच मतभेद उत्पन्न होने की अवस्था में वह उनकी संयुक्त बैठक भी बुला सकता है। राष्ट्रपति राज्यसभा के 12 सदस्यों तथा लोकसभा के कुछ सदस्यों को भी नामजद करता है।

संविधान में स्पष्ट लिखा है कि राष्ट्रपति संघीय विधायिका का एक आवश्यक अंग है, यद्यपि वह संसद के किसी भी सदन का सदस्य नहीं होता। इस दृष्टि से उसकी स्थिति ब्रिटेन के ताज के सदृश ही है। जहाँ तक उसकी इस ओर में वास्तविक शक्ति का सम्बन्ध है, अप्रतिबद्ध विषयों से सम्बन्धित विधेयक बिना उसकी सिफारिश के संसद में पेश नहीं किये जा सकते—(1) कोई भी विधेयक जिसका सम्बन्ध राज्यों की सीमाओं में परिवर्तन करने से हो, (2) धन विधेयक, जिन विधेयकों में व्यय अतृप्त हो और ऐसे कर सम्बन्धी विधेयक जिनका प्रभाव राज्य के हितों पर पड़ता हो। दूसरे, कोई भी विधेयक संसद द्वारा पास किये जाने पर अधिनियम तभी बनता है जबकि उस पर राष्ट्रपति की अनुमति मिल जाती है। धन विधेयक को छोड़कर अन्य सभी विधेयकों को अपनी सिफारिशों के साथ संसद को पुनर्विचार के लिए लौटा सकता है, परन्तु यदि विधेयक संसद द्वारा दूसरी बार संशोधन रहित अथवा सहित पास कर दिया जाता है तो राष्ट्रपति को उस पर अनिवार्य रूप से अनुमति देनी पड़ेगी। इस प्रकार उसकी प्रतिषेध शक्ति (veto) अन्तिम नहीं है। वह तो केवल किसी विधेयक के पास होने में देरी का कारण बन सकता है।

तीसरे, राष्ट्रपति को संसद के विराम काल में अध्यादेश जारी करने की महत्वपूर्ण शक्ति प्राप्त है। ऐसी आशा की जाती है कि वह अध्यादेश केवल मंत्र परिषद् के परामर्श से ही उन परिस्थितियों का मुकाबला करने के लिए जारी करेगा, जिनमें कि तुरन्त कार्रवाई आवश्यक समझी जाय। संसद का सत्र आरम्भ होने पर प्रत्येक अध्यादेश संसद के सामने रखा जाता है। ऐसा न होने पर वह सत्रारम्भ की तिथि से छ सप्ताह बाद प्रभावी न रहेगा, किन्तु यदि संसद के दोनों सदन उसे अस्वीकार करने सम्बन्धी प्रस्ताव इस अवधि के पूर्व ही पास कर दें तो अध्यादेश तभी से प्रभावी न रहेगा। अध्यादेश केवल उन्हीं विषयों के सम्बन्ध में जारी किये जा सकते हैं जिन पर संसद कानून बना सकती है। इसके अतिरिक्त अशुभमान और निकोवार द्वीप समूह के प्रशासन के सम्बन्ध में राष्ट्रपति की विनियम (regulations) जारी करने की शक्ति भी प्राप्त है। ये विनियम संसद द्वारा पास किये गये कानूनों के समान ही लागू होंगे।

चौथे, राष्ट्रपति को राज्यों से सम्बन्धित विधि निर्माण कार्य में भी कुछ महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं। राज्यों के विधानमण्डलों में कुछ प्रकार के विधेयक उसकी पूर्ण स्वीकृति के पश्चात् ही पेश किये जा सकते हैं यथा कोई भी ऐसे विधेयक जिनका उद्देश्य व्यापार, वाणिज्य अथवा अन्तरराज्य सम्बन्धों पर प्रतिबंध लगाना हो। साथ ही राज्यों के विधानमण्डलों द्वारा पास किये गये कुछ प्रकार के विधेयकों को गवर्नरों द्वारा राष्ट्रपति की अनुमति प्राप्त करने के लिए रोक रखना अनिवार्य है, जैसे वे विधेयक जो समवर्ती सूची में वर्णित विषयों से सम्बन्धित हों और संघीय कानून के विरुद्ध हों, राज्य द्वारा सम्पत्ति को बाध्य रूप से अर्जित करने सम्बन्धी विधेयक तथा कुछ विशेष प्रकार के कर लगाने वाले विधेयक।

वित्तीय शक्तियाँ—राष्ट्रपति को कुछ वित्त सम्बन्धी शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। यह पहले ही बताया जा चुका है कि कोई भी धन-विधेयक ससद के सामने केवल उसकी सिफारिश पर ही पेश किया जा सकता है। उसे आकस्मिक निधि पर भी नियंत्रण प्राप्त है, क्योंकि किसी भी ऐसे व्यय के लिए जिसके सम्बन्ध में ससद की पूर्व स्वीकृति प्राप्त न हो, वह इस निधि से धनराशि निकालने का अधिकार दे सकता है जिस पर कि बाद में ससद की स्वीकृति प्राप्त की जानी आवश्यक है। इसके अनिर्दिष्ट वित्त आयोग की सिफारिशों के आधार पर आय वर से होने वाली आय में विभिन्न राज्यों के भाग को वही निर्धारित करता है और ऐसे ही पटसन के निर्यात वर का आय में से कुछ राज्यों के बदले में क्या धनराशि मिलनी चाहिए यह भी वह निर्धारित करता है। समय समय पर वित्त आयोग की नियुक्ति करना भी राष्ट्रपति का ही कृत्य है। अतः, राष्ट्रपति ही भूतपूर्व राजाओं को दी जाने वाली धनराशि में विभिन्न राज्यों को कितना योगदान करना है यह भी निर्धारित करता है।

राष्ट्रपति की आपातकालीन शक्तियाँ—भारत के संविधान में आकस्मिक परिस्थितियों अर्थात् आपातों का निवारण करने के लिए राष्ट्रपति को विस्तृत शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं—संविधान में तीन प्रकार के आपातों का अनुमान किया गया है जो इन परिस्थितियों से उत्पन्न हो सकते हैं—(1) युद्ध या बाहरी आक्रमण अथवा आंतरिक अशांति या उसका खतरा होने पर, (2) राज्यों में सांविधानिक तन्त्र विफल होने पर, और (3) आर्थिक या वित्तीय संकट आने पर। तीनों ही प्रकार के आपात उत्पन्न होने की अवस्था में आपात की उद्घोषणा राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। प्रथम प्रकार के आपात की उद्घोषणा राष्ट्रपति द्वारा तब की जाती है जबकि वह यह समझे कि युद्ध, बाहरी आक्रमण या आंतरिक अशांति के कारण गम्भीर आपात से भारत की सुरक्षा को खतरा है। ऐसी उद्घोषणा राष्ट्रपति द्वारा वास्तविक घटना होने से पूर्व भी जारी की जा सकती है। बाद में दूसरी उद्घोषणा द्वारा आपात की उद्घोषणा का अन्त किया जा सकता है। ऐसी उद्घोषणा को ससद के प्रत्येक सदन के समक्ष रखा जाना चाहिए। यदि ससद द्वारा यह स्वीकृत न हुई तो उसका दो माह की अवधि पूरी होने पर अन्त हो जायेगा। किन्तु ऐसा भी सम्भव है कि जिस समय यह उद्घोषणा जारी की जाये, उसके पूर्व ही लोकसभा विघटित हो चुकी हो या दो माह की अवधि में उसका विघटन हो जाये। ऐसी अवस्था में उस पर राज्यसभा की स्वीकृति प्राप्त की जायेगी और नयी लोकसभा के निमित्त होने पर उसकी प्रथम बैठक के 30 दिन के भीतर या तो उस उद्घोषणा पर लोकसभा की स्वीकृति मिल जानी चाहिए अन्यथा उस अवधि के बाद उद्घोषणा का अन्त हो जायेगा।

इस प्रकार की उद्घोषणा के परिणाम अग्रलिखित होंगे (1) ससद को सम्पूर्ण भारत अथवा उसके किसी भी क्षेत्र के लिए सभी विषयों पर कानून बनाने की शक्ति मिल जायेगी और यदि राज्य में कोई कानून इनके विरोधी हुए तो राज्य के कानून विरोध की सीमा तक अभाय होगा। (2) सभ की कायपालिका को यह शक्ति मिल जायेगी कि वह राज्यों की कायपालिका को यह निर्देश दे सके कि वे अपनी कायपालिका शक्ति का प्रयोग किस प्रकार करेंगे। (3) राष्ट्रपति आदेश द्वारा यह निर्देश दे सकता है कि सभ और राज्यों के बीच आय वितरण सम्बन्धी सभी या कोई भी उपबन्ध चालू वित्तीय वर्ष में उसके निर्देशानुसार सशोधित रहेंगे, परन्तु ऐसा आदेश यथा शीघ्र ससद के दोनों सदनों के सामने रखा जायेगा। (4) संविधान की धारा 19 में वर्णित व्यक्तियों की स्वतन्त्रताएँ राज्य को कोई ऐसा कानून बनाने अथवा उनके विरोध में कोई कायपालिका कायवाही करने से नहीं रोक सकेंगी अर्थात् विचार प्रकट करने, भाषण देने, शांतिपूर्वक सभा करने, सभ बनाने, देश में अवाध रूप से आने-जाने की स्वतन्त्रताएँ एक प्रकार से प्रतिबन्धित अथवा स्पृगित हो जायेंगी। (5) राष्ट्रपति आदेश द्वारा भी यह उद्घोषणा जारी कर सकता है

वि आपात् पाल म अथवा नियत अवधि म तागिरका का 'यायालयों' द्वारा मूल अधिकारों की प्राप्ति व रक्षा मन्व भी अधिकार निलम्बित (suspended) रहेगा ।

अनुच्छेद 365 व अनुसार मद्रि तिसी राज्य का गवनर राष्ट्रपति के पास इस आशय की रिपोर्ट भेजे या अथ स्रोत से राष्ट्रपति का यह समाधान हो जाये कि उस राज्य मे ऐमी परिस्थिति उत्पन्न हो गयी है कि उमरा शासन सविधा की धाराआ के अनुसार चलना सम्भव नहीं है तो राष्ट्रपति उम राज्य के सम्बन्ध म आपात् पाल की पापला जारी करने पर (1) बाय पालिका म कोई भी अधिकार म्त्रय धारण कर सकता है, (2) राज्य के विधानमण्डल की शक्तियाँ समद को हस्तांतरित कर सकता है, कि तु मगद को यह शक्ति मिली है कि वह उन विधायी शक्तिया को चाहें तो राष्ट्रपति को सौंप दे या उम यह भी अधिकार द दे कि वह उन्हें तिसी अथ अधिकारी को जिसे यह उपयुक्त समझे द दे, तथा (3) राज्य के उच्च 'यायालय' की शक्तियों को छोडकर अ म बायवाही भी कर सकता है । दूसरी उद्घोषणा द्वारा इम प्रकार की उद्घोषणा का अन्त अथवा उसम कोई भी परिवर्तन किया जा सकता है । इस प्रकार की उद्घोषणा की अवधि दो माह है, कि तु समद के दोना सदनों की स्वीकृति मिलने पर यह अवधि छ माह हो सकती है और बार बार स्वीकृति मिल जान पर तेमी उद्घोषणा की अवधि अधिक अ अधिक तीन उप हो सकती है ।

वित्तीय आपात—जब कभी राष्ट्रपति यह समचे कि ऐमी परिस्थिति उत्पन्न हो गयी है जिसस भारत के वित्तीय स्वायत्त और शास को खतरा है तो वह ऐसे आपात् की उद्घोषणा कर सकता है । इसका परिणाम यह होगा कि सधीय बायपालिका राज्यों को जैसे उचित समझे वित्त सम्बन्धी निर्देश दे सकती है—(अ) सर्वोच्च व उच्च यायालयों के 'यायाधीशों' सहित सभी सरकारी पदाधिकारियों व कर्मचारियों के वेतन व भत्तों मे कमी करने का निर्देश, और (आ) यह निर्देश कि राज्या के विधानमण्डलों द्वारा पास किये गये सभी धन अथवा वित्तीय विधेयक राष्ट्रपति द्वारा विचार के हेतु उसवे पास भेजे जायेंगे ।

राष्ट्रपति की वास्तविक स्थिति—जहाँ तक राष्ट्रपति के सविधान मे वर्णित शक्तियों का सम्बन्ध है उनकी मूची बहुत बडी है और इसमे कोई सदेह नहीं कि यदि वह उन सभी शक्तियों का प्रयोग कर सके तो वह विश्व मे सबसे शक्तिशाली राज्य का प्रमुख बन जाये । परंतु जहाँ तक वास्तविकता का सम्बन्ध है उसे अपने कार्यों को करने मे मंत्रि-परिषद् का परामश लेना चाहिए, क्योंकि वह ससदात्मक पद्धति वाले राज्य का अध्यक्ष है । किंतु यह भी सच है कि वह सविधान द्वारा मंत्रियों के परामश को मानने के लिए बाध्य नहीं । अतएव यदि वह चाहे तो नाममात्र के अध्यक्ष से अवश्य ही अधिक शक्तिशाली बन सकता है । यथाय मे उसकी स्थिति बहुत सीमा तक ब्रिटेन के राजा तथा चौथे फ्रांसीसी गणतन्त्र के राष्ट्रपति के सदृश है, क्योंकि यदि वह कभी मंत्रियों के परामश के विरुद्ध कार्य करने का निषय करेगा तो उसके और मंत्रियों के बीच इतना तीव्र विरोध घड सकता है कि लोकसभा मे बहुमत के समर्थन से उसवे ऊपर महाभियोग की कामवाही सफलतापूर्वक की जा सके । परंतु इसका अर्थ यह कभी भी नहीं हो सकता कि राष्ट्रपति केवल नाममात्र का ही अध्यक्ष है । वेजहॉट के शब्दा मे ब्रिटेन के राजा के समान, उसे ये तीन अधिकार तो प्राप्त हैं ही—सूचना पाने का अधिकार, वेतावनी देने का अधिकार और प्रोसाहन देने का अधिकार । इन अधिकारों के प्रयोग द्वारा बुद्धिमान राष्ट्रपति शासन पर अपना प्रभाव अवश्य ही डाल सकता है ।

राष्ट्रपति की शक्तियों के बारे मे विभिन्न विधिशालित्रियों के दो मत हैं जिनकी विवेचना किया जाना आवश्यक है । एक ओर तो वे लेखक हैं जो यह मानते हैं कि राष्ट्रपति को यद्यपि स्पष्ट शक्तियों मे मंत्रियों का परामश मानने के लिए सविधान बाधित नहीं करता फिर भी सविधान

में प्रयुक्त वाक्यांशों से यह स्पष्ट है कि उसे ऐसा करना ही होगा। पालडे के अनुसार यह बात ध्यान में रखनी चाहिए कि उसे अपनी शक्तियों का प्रयोग संविधान के अनुसार (In accordance with the Constitution) करना है। इन शब्दों में प्रयुक्त होने का अर्थ यही है कि वह संविधानिक शासक रहेगा। इसी प्रकार सत्तानम ने भी धारा 61 (1) के इस प्राविधान पर विशेष बल दिया है—प्रधानमंत्री की अध्यक्षता में एक मंत्रि परिषद् होगी, जो राष्ट्रपति को उसके कार्यों के करने में सहायता व परामर्श (aid and advice) देगी। यह एक स्पष्ट आदेश है और ये शब्द अत्यंत व्यापक अर्थ में समझे जाने चाहियें। डॉ० अम्बेडकर के अनुसार 'राष्ट्रपति का स्थान वही है जो अंग्रेजी संविधान में राजा का है। वह राज्य का अध्यक्ष है न कि कार्यपालिका का। वह राष्ट्र का प्रतिनिधि है शासक नहीं। प्रशासन में उसका स्थान एक चिह्न रूप (ceremonial device) या मोहर के समान है जिसके द्वारा राष्ट्र के निणयों को जाना जाता है। संविधान सभा में पहले राष्ट्रपति डॉ० राजेन्द्र प्रसाद ने भी ऐसा ही मत व्यक्त किया था 'राष्ट्रपति के लिए हमने 'यूनाधिक ब्रिटिश राजा जैसा स्थान अपनाया है उसका स्थान संविधानिक राष्ट्रपति का है।'

दूसरी ओर अनेक लेखक यह मानते हैं कि हमारा राष्ट्रपति ब्रिटेन के राजा और चौथे फ्रांसीसी गणतन्त्र के अतन्त्र राष्ट्रपति से अवश्य ही कुछ बातों में अधिक शक्तिशाली है। इस मत में सत्य का अधिक अंश है, जैसा कि घण्टित्वात् वातों से स्पष्ट होगा। ब्रिटेन में यह अभिमत पड़ गयी है कि राजा अथवा रानी के प्रत्यक्ष आदेश पर किसी मंत्री के प्रतिनिधत्वात् होने आवश्यक हैं। ऐसा ही बर्धन फ्रांस, आयरलैण्ड, जापान व अर्थात् संविधानों में भी है। परन्तु भारत के संविधान में ऐसा कोई उपबन्ध नहीं है। ऊपर वर्णित पहले मत के समर्थकों के अनुसार यह बात अभिसमय के विकास पर छोड़ दी गयी है। जबकि भारत का संविधान पूर्णतया लिखित है और उसमें कम महत्वपूर्ण बातों को भी सम्मिलित किया गया है, यह बात समझ में नहीं आती कि संविधान निर्माताओं ने इसनी महत्वपूर्ण बात को अनिश्चित क्यों छोड़ दिया? सत्य तो यह है कि संविधान निर्माता राष्ट्रपति को एक रबड़ की मोहर मात्र नहीं बनाना चाहते थे। यह स्पष्ट है कि भारत के राष्ट्रपति का स्थान पूरी तरह से ब्रिटेन के राजा के समान नहीं है। उसे कुछ ऐसी शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं जो कि सत्तात्मक पद्धति वाले संविधान में राज्य के प्रमुख को प्राप्त नहीं होती। भारत के राष्ट्रपति की अधिकार है कि वह सदन को अपना सन्देश भेज सके। सन्देश भेजने का व्यवहार में इसके अतिरिक्त क्या अर्थ हो सकता है कि वह किसी प्रश्न अथवा विधेयक विशेष पर मंत्रि परिषद् से भिन्न मत रखता है। ऐसे ही उसे यह शक्ति प्राप्त है कि वह सदन द्वारा पास किये गये विधेयकों को (वन विधेयकों को छोड़कर) अपने 14 दिनों के साथ सदन को पुनर्विचार के लिए लौटा दे अथवा उस पर अनुमति न दे। इसका भी व्यवहार में यही अर्थ होगा कि वह मंत्रि परिषद् से भिन्न मत रखता है, क्योंकि सदन में कोई भी विधेयक बिना मंत्रि परिषद् के समर्थन के पास नहीं हो सकता।

इन शक्तियों के प्रयोग द्वारा कोई भी प्रभावशाली व्यक्तित्व वाला राष्ट्रपति बड़ा शक्तिशाली बन सकता है, यद्यपि साधारण व्यक्ति ऐसा न करके प्रशासन में सत्तात्मक पद्धति से सम्बन्धित अभिसमयों के विकास में अति सहायक होगा। इसी कारण कुछ लेखकों का कहना है कि यदि राष्ट्रपति की स्थिति फ्रांस के राष्ट्रपति के समान ही रखनी थी तो इस उद्देश्य से संविधान में स्पष्ट रूप से उपयुक्त प्राविधान देने में कोई हानि न होती। इस प्रकार कानूनी मत (Juristic view) के समर्थक कहते हैं कि धारा ६१ में यह नहीं लिखा है कि राष्ट्रपति को मंत्रि परिषद् का परामर्श मानना ही पड़ेगा। भारत में जहाँ बहुसंख्यक अशिक्षितों की है और जहाँ अभिसमयों के विकास में थोड़ा समय लगेगा अच्छा यही होता कि यह बात अभिसमय के विकास के लिए न छोड़ी जाय, १

यद्यपि यह सम्भव है कि राष्ट्रपति पद पर कभी कोई ऐसा सम्मान्य राजनीतिक नेता आमीन हो जाय जिसे सर्वसाधारण का विश्वास प्राप्त हो और यह शक्ति के नये में आवर अपनी शक्तियों का प्रयोग कर बैठे, मत्र परिपद को भी भग कर दे और कुछ माह के लिए स्वेच्छाचारी शासन की स्थापना कर दे।

यदि राष्ट्रपति कभी मत्र परिपद के परामर्श को न मान तो मत्र-परिपद के लिए दो विवरूप हो सकते हैं। पहला, यदि राष्ट्रपति ने सविधान का कहीं अतिक्रमण किया है तो उसका विरुद्ध महाभियोग की कायचाही की जा सकती है, किन्तु इसके लिए 2/3 का बहुमत आवश्यक है जो सुगमता से मत्र परिपद को प्राप्त न हो सकेगा, विशेष रूप से ऐसी परिस्थितियाँ में जबकि विरोधी पक्ष सत्तारुद्ध दल का समयन न करे और सत्तारुद्ध दल का बहुमत बहुत अधिक न हो। दूसरे, मत्र परिपद पद त्याग करने गतिरोध उत्पन्न कर सकता है। ऐसी परिस्थिति में राष्ट्रपति दूसरी मत्र परिपद नियुक्त कर सकता है और छ माह की अवधि तक वह उन मत्रिणा द्वारा शासन काय चला सकता है चाहे उन्हें बहुमत का समयन भी प्राप्त न हो। इस बीच में यदि नय चुनाव हो तो यह आवश्यक नहीं कि पद त्याग करने वाला दल ही अगली बार बहुमत प्राप्त करे। यह भी सम्भव है कि राष्ट्रपति ने मत्र परिपद का परामर्श ऐसे विषय में न माना हो जिस पर सत्तारुद्ध दल को बहुसंख्यक जनता का समयन न मिल सके।

डा० अम्बेदेकर की राय में तो राष्ट्रपति के कोई विवेकीय काय (discretionary function) नहीं है, उसके तो ब्रिटिश राजा की तरह कुछ परम अधिकार (prerogatives) हैं, यथा प्रधानमन्त्री की नियुक्ति और सौचसभा का विघटन। परन्तु अधिकतर लेखक इन्हें विवेकीय काय ही कहते हैं और मानते हैं कि ये सविधान के उचित संचालन पर बड़ा प्रभाव डाल सकते हैं। ऐसे अवसरों पर जबकि राष्ट्रपति बहुत सौच समझकर इन कार्यों को मत्र परिपद के परामर्श के विरुद्ध करेगा हमें उसके व्यक्तित्व और उच्च सम्मान का भी ध्यान रखना चाहिए। सविधान के यथाय संचालन में वैयक्तिक बातों का बड़ा प्रभाव रहता है। 1960 के नवम्बर माह में तत्कालीन राष्ट्रपति डा० राजेन्द्र प्रसाद ने इण्डियन ऑफ इस्टीमेट की आधारगिला रखते हुए इस्टीमेट से चाहा कि वह राष्ट्रपति की शक्तियों और कार्यों का अध्ययन करे और जाँच करे कि क्या इन बातों में ब्रिटिश प्रभु की शक्तियों व कार्यों से भिन्न हैं। राष्ट्रपति के पूर्वोक्त भाषण के कुछ ही दिन बाद तत्कालीन प्रधानमन्त्री जवाहरलाल नेहरू ने एक पत्रकार सम्मेलन को सम्बोधित करते हुए कहा था कि भारत का राष्ट्रपति ब्रिटिश सविधान में राजा के समान है—राजनीतिक व साविधानिक दोनों ही दृष्टियों से, किन्तु बिना दरवारी वातावरण के। राष्ट्रपति की शक्तियों के सम्बन्ध में डा० अम्बेदेकर व जवाहरलाल नेहरू के अधिकारपूर्ण मत सविधान की भावना का स्पष्ट संकेत करते हैं।¹ आरम्भ में डा० राजेन्द्र प्रसाद का भी ऐसा ही मत था, किन्तु ग्यारह वय के व्यावहारिक अनुभव के बाद राष्ट्रपति द्वारा ऊपर की गई राँग ने भारतीय कायपालिका के आधारभूत स्वरूप के प्रश्न को फिर से विचार और जाँच करने का महत्वपूर्ण विषय बना दिया है।

जहाँ तक राष्ट्रपति की आपात्कालीन शक्तियों का सम्बन्ध है वे बहुत ही विस्तृत हैं और समान देशों में इतनी शक्तियों का प्रयोग कायपालिकाओं को करने के अधिकार नहीं मिले हैं। ब्रिटेन में नागरिकों के अधिकारों को निलम्बित अथवा समाप्त करने का अधिकार संसद को प्राप्त

¹ Though the President is the first citizen of the State he is not the first man in the political and administrative life of the State. The Prime Minister is the real centre of gravity and the eyes of the nation are always riveted on him. He guides the nation and pilots the political life of the country. Describing the powers of the President, Nehru said, 'We have not given our President any real power but we have his position one of great authority and dignity'—Patel S R *op cit* p 256

है। समुचित राज्य अमरीका की कांग्रेस केवल बड़ी प्रत्यक्षीकरण (Writ of Habeas Corpus) का अधिकार ही निलम्बित कर सकती हैं। इस प्रकार उन दोनों देशों में मूल अधिकार को निलम्बित करने की शक्ति कार्यपालिकाओं को प्राप्त नहीं है जबकि भारत में ऐसा है। यह सच है कि जब राष्ट्रपति आदेश जारी करेगा कि मूल अधिकारों के संरक्षण के लिए न्यायालय में प्रायना नहीं की जा सकती तो ऐसा आदेश संसद की स्वीकृति के लिए पेश किया जायेगा। फिर भी यह मानना पड़ेगा कि भारतीय कायपालिका को ऊपर वर्णित देशों से अधिक अधिकार प्राप्त हैं। अमर नदी ने लिखा है—'कभी ऐसी परिस्थिति आ सकती है जब राष्ट्रपति इन अधिकारों का प्रयोग मंत्रिपरिषद् से बिना पूछे अपने निम्न के अनुसार भी कर सकता है, और जब हम ध्यान में लाते हैं कि युद्ध अथवा आक्रमण की वास्तविक घटना के समय (अर्थात् केवल उनके खतरे पर) राष्ट्रपति आपात् की घोषणा कर सकता है तो ऐसा लगता है कि वास्तविक गणतंत्र में राष्ट्रपति को इतने निरंकुश अधिकार नहीं मिलने चाहिए। इस बात की कल्पना सहज ही की जा सकती है कि साधारण समय में नागरिकों को जो स्वतंत्रता प्राप्त रहती है यदि वह सकट काल में भी रहे तो कुछ समाजद्रोही व्यक्ति उसका लाभ उठाकर राज्य तथा नागरिकों की स्वतंत्रता दोनों का नाश कर देंगे।'

फिर भी यह बात स्पष्ट है कि आकस्मिक सकट का निवारण करने के लिए केन्द्रीय कायपालिका को जो अधिकार दिये गये हैं वे एक तलवार की तरह हैं जिससे नागरिकों की स्वतंत्रता की रक्षा भी हो सकती है और उसका नाश भी हो सकता है। इसलिए इस तलवार का उपयोग बहुत सावधानी के साथ करना चाहिए। जहाँ तक राज्यों में साविधानिक शासन की विफलता के कारण आपात्कालीन घोषणा लागू करने का सम्बन्ध है राष्ट्रपति अर्थात् सघीय कायपालिका को बहुत ही विस्तृत अधिकार प्राप्त हैं। किसी राज्य में ऐसी परिस्थिति उत्पन्न हो गई है इस प्रकार की रिपोर्ट वहाँ के राज्यपाल से पाये बिना ही राष्ट्रपति दूसरे स्रोतों से प्राप्त सूचना के आधार पर, यदि उसका समाधान हो जाये कि वहाँ पर साविधानिक शासन चलना कठिन हो गया है तो वह ऐसी उद्घोषणा करके वहाँ का शासन स्वयं धारण कर सकता है। अनुच्छेद 365 के अंतर्गत तो सघीय कायपालिका को राष्ट्रपति उसे भी साविधानिक शासन की असफलता मानकर वहाँ आपात्कालीन घोषणा लागू कर सकता है। पहले और दूसरे प्रकार की आपात्कालीन उद्घोषणाएँ लागू होने के उपरांत राज्यों के शासन पर जो प्रभाव पड़ते हैं उनमें एक महत्वपूर्ण अंतर है। अनुच्छेद 359 के अनुसार जबकि पहले प्रकार की उद्घोषणा के फलस्वरूप सघीय अधिकारियों को राज्य के शासन पर अधिक विस्तृत नियंत्रण के अधिकार मिलते हैं, दूसरी उद्घोषणा के परिणामस्वरूप राज्य के शासन को भग करके सम्पूर्ण शक्तियाँ सघ सरकार अपने हाथ में ले सकती है। यह व्यवस्था सघीय प्रणाली में मेल नहीं खाती।

राष्ट्रपति की शक्तियों के उपयुक्त विवेचन से हम इन निष्कर्षों पर पहुँचते हैं—पहला, भारत का राष्ट्रपति केवल नाम मात्र का कायपालिका अध्यक्ष नहीं है, उसे कुछ ऐसी शक्तियाँ प्राप्त हैं जो संसदात्मक पद्धति वाले देशों में अध्यक्ष को नहीं मिली होती। कभी ऐसी परिस्थितियाँ उत्पन्न हो सकती हैं, जबकि राष्ट्रपति अपनी शक्तियों का प्रयोग मंत्रियों के परामर्श के विरुद्ध भी कर सकता है। उदाहरण के लिए राष्ट्रपति वर्तमान परिषद् अथवा प्रधानमंत्री के इस परामर्श के विरुद्ध भी कि लोक सभा को विघटित कर दिया जाय, कार्य कर सकता है। वह यह सकता है कि विघटन से मंत्रिपरिषद् को लाभ पहुँच सकता है, परन्तु ऐसा करना राष्ट्र के श्रेष्ठ हितों के विरुद्ध है अतएव वह दूसरी मंत्रिपरिषद् बना सकता है। दूसरे यद्यपि भारत के राष्ट्रपति को कुछ शक्तियाँ समुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति जहाँ प्राप्त हैं फिर भी वह उससे बहुत ही कम शक्तिशाली रहेगा। अतः भारत का राष्ट्रपति ब्रिटेन के राजा से कुछ अधिक शक्तिशाली है यद्यपि

ही भाग ले सकते हैं। इन मंत्रियों में से किसी को भी मंत्रिमण्डल की उन बैठकों में आमन्त्रित किया जाता है, जबकि उसके विभाग से सम्बंधित प्रश्न मंत्रिमण्डल के विचाराधीन आते हैं। इस दृष्टि से उनकी तुलना ब्रिटेन के राज्य मंत्रियों (Ministers of State) से की जा सकती है। उप मंत्री जैसा कि उनके नाम से ही व्यक्त है, किसी ज्येष्ठ (senior) मंत्री के अधीन किसी भी एक विभाग के अध्यक्ष होते हैं और वे उस मंत्री की सहायता करते हैं। इन पदा पर रहकर उन्हें मंत्री-पद के कार्यों का अनुभव होता है और एक प्रकार का प्रशिक्षण मिलता है, जिसके उपरांत वे ज्येष्ठ मंत्री बन सकते हैं। उदाहरण के लिए, शिक्षा और प्राकृतिक साधन दो विभाग एक ज्येष्ठ मंत्री के अधीन थे तथा प्रत्येक के लिए एक उप मंत्री था। बहुधा मंत्रि-परिपद में कुछ संसदीय सचिव (Parliamentary Secretaries) अर्थात् चौथी श्रेणी के मंत्री भी होते हैं। वे मंत्रियों के साथ जुड़े होते हैं और उन्हें वे संसद काय में सहायता देते हैं अर्थात् वे अपने विभाग के सम्बंध में पूछे गये प्रश्नों का उत्तर देते हैं तथा अपने विभाग की ओर से संसद के बाद विवाद में भी भाग लेते हैं। वे भी इस प्रकार के प्रशिक्षण द्वारा उच्चतर श्रेणी के भावी मंत्री बन सकते हैं। इससे मंत्रिमण्डल और मंत्रि समुदाय का अंतर प्रकट है अर्थात् रचना व संस्था की दृष्टि से मंत्रि-समुदाय अथवा मंत्रि परिपद अधिक बड़ा होता है, किन्तु कार्यों की दृष्टि से केवल मंत्रिमण्डल के ही सदस्यों को सामूहिक रूप से मनन अर्थात् नीति आदि निर्धारण के अधिकार प्राप्त है।

प्रधानमंत्री का स्थान—वास्तव में मंत्रिमण्डलात्मक शासन-पद्धति का आधार बहुमत प्राप्त दल होता है जो इसे सामान्य नीति और कार्यक्रम में एकरसता प्रदान करता है, किन्तु एक सूत्र में वाधने का कार्य प्रधानमंत्री की महत्वपूर्ण स्थिति द्वारा ही पूरा होता है। हम प्रधानमंत्री के पद के महत्व का वर्णन इस प्रचलित वाक्यांशों द्वारा कर सकते हैं, 'प्रधानमंत्री अपने सहयोगियों में प्रथम' होता है। जोन मोर्ले के शब्दों में उसे 'मंत्रिमण्डल के महाराज की आधारशिला' कह सकते हैं, क्योंकि मंत्रिमण्डल और सम्पूर्ण मंत्रि समुदाय में उसका स्थान सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। उसे एक लेखक के शब्दों में 'सितारों के बीच चाँद' भी कह सकते हैं। परंतु जनिंग्स ने उसे अपने ग्रंथ 'केबिनेट गवर्नमेंट' में इससे भी बढ़कर स्थान प्रदान किया है 'वह केवल समान व्यक्तियों में प्रथम नहीं है जैसा कि हरकोट ने कहा है, वह सितारों के बीच चाँद भी नहीं है, वह तो एक सूर्य है जिसके चारों ओर ग्रह घूमते हैं। कोई भी आम चुनाव साधारणतया प्रधानमंत्री का चुनाव होता है। अनिश्चित मतदाता, जो चुनाव का निर्णय करते हैं न किसी दल और न किसी नीति का समर्थन करते हैं, वे तो एक नेता का समर्थन करते हैं।' इस कथन में सत्य का बड़ा अंश है और भारत में हुए गत चारों आम निर्वाचन इसकी सत्यता के प्रमाण हैं।

वही मंत्रियों को चुनने तथा विभाग वितरण का काम करता है। उसके पद-त्याग करने पर सम्पूर्ण मंत्रि समुदाय का पद त्याग होता है। वह कभी भी किसी मंत्री के पद-त्याग की माँग करता है। वह मंत्रिमण्डल की बैठकों का सभापतित्व करता है। वह अपने अधीन विभागों के साथ-साथ सभी विभागों के कार्यों की देख-रेख करता है और मंत्रियों के बीच विरोध व मतभेदों को दूर करने का प्रयत्न करता है। इस प्रकार वह सभी विभागों के कार्यों में समन्वय लाता है। अपने सहयोगियों के सम्बंध में प्रधानमंत्री की यथाथ में क्या स्थिति होगी, यह बात निश्चय ही बहुत सीमा तक उसके व्यक्तित्व पर निर्भर करेगी। इन कारणों से उसका स्थान अत्यंत आवश्यक ही बड़ा रहता है—(1) मंत्रिमण्डल का सभापति होने (2) लोकसभा का नेता होने, (3) बहुमत दल का नेता होने, (4) राज्यपाल आदि उच्च अधिकारियों की नियुक्ति में परामर्श का अधिकार रखने, (5) मंत्रिमण्डल और राष्ट्रपति के बीच संचार का साधन होने, और (6) लोकसभा का विघटन कराने का परामर्श आदि देने। ब्रिटिश राज इस सम्बंध में प्रधानमंत्री

के परामर्श को स्वीकार करता है। इसी कारण डायरी का यह कहना सत्य है कि विघटन कराने का अधिकार प्रधानमंत्री की एक महत्वपूर्ण शक्ति है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि भारत में प्रधानमंत्री का स्थान उतना ही महत्वपूर्ण है जितना कि ब्रिटेन में।

जहाँ तक विभागों के आंतरिक प्रशासन का सम्बन्ध है, प्रत्येक मंत्री को अपने विभाग से सम्बंधित मामलों में नियंत्रण करने का अधिकार है। किंतु यदि कोई मंत्री ऐसा नियंत्रण करे जिसका प्रधानमंत्री ममथन न करे और मंत्री भी अपने नियंत्रण पर अड़ा रहे तो उसे त्याग पत्र देना पड़ सकता है। यदि कोई मंत्री कभी अविवेकपूर्ण कार्य कर बैठे तो उसे अवसरो पर प्रधान मंत्री क्षुब्ध सदन को घात कर सकता है। वास्तव में वह बहुमत दल व मंत्रि समुदाय का प्रमुख वक्ता होता है। उसके सभी वक्तव्य बड़े ही अधिकारपूर्ण होते हैं। उपर्युक्त के अतिरिक्त प्रधान-मंत्री को कुछ विशेष अधिकार भी प्राप्त हैं। सभी विभागों के सचिव तथा अन्य स्वतंत्र अभि-करणों के अध्यक्षों की नियुक्ति या तो वह स्वयं करता है या उन्हें उसकी सहमति से नियुक्त किया जाता है। राज्यपालों, उप राज्यपालों, चीफ कमिश्नरों, राजदूतों, अंतर्राष्ट्रीय सम्मेलनों के लिए प्रतिनिधियों आदि की नियुक्ति भी उसकी स्वीकृति से की जाती है। यदि सब सरकार के किसी विभाग और राज्य सरकार के बीच में उठने वाले प्रश्नों पर कोई मतभेद हो तो सम्बंधित मंत्री का कर्तव्य होगा कि उस विषय में प्रधानमंत्री का सूचित रहे। अतः में, प्रधानमंत्रियों को सरकारी कार्यों के अतिरिक्त सरकारी व सावजनिक समारोहों का उद्घाटन करना या उनमें भाग लेना होता है। उसे प्रतिदिन मंत्रियों, सरकारी अधिकारियों और अनेक गैर सरकारी व्यक्तियों से भेंट करनी होती है। इन सब कारणों से उनके ऊपर कार्यों व दायित्वों का भार सबसे अधिक रहता है। मंत्रियों को भी अपने विभागीय कार्यों के अतिरिक्त अनेक सरकारी व सावजनिक कार्यों में भाग लेना होता है। प्रधानमंत्री तथा अन्य मंत्री समय समय पर देश के विभिन्न भागों तथा व दलों का दौरा करने हैं।

मंत्रिमण्डल का कार्य सञ्चालन—साधारणतया मंत्रिमण्डल की सप्ताह में एक बैठक होती है, परन्तु आवश्यकतानुसार अधिक बैठकें भी होती हैं। मंत्रिमण्डल की बैठकों में अधिकतर नियंत्रण सबसम्मति अवस्था बहुमत से किये जाते हैं। किसी भी मंत्री को नियंत्रण होने के बाद उसके विरोध का अधिकार नहीं होता। यदि कोई मंत्री नियंत्रण को स्वीकार नहीं करता तो त्याग-पत्र देना होता है। मंत्रिमण्डल महत्वपूर्ण विषयों के सम्बन्ध में सदस्यों की समितियाँ भी बना देता है, जिसकी रिपोर्ट पर नियंत्रण किया जाता है। मंत्रिमण्डल के सामूहिक रूप में मुख्यतः कार्य अप्रतिबद्ध हैं—(1) महत्वपूर्ण प्रश्नों पर नीति का निर्धारण करना और उसे कार्यान्वित करने के हेतु विधेयकों को स्वीकार करना, (2) विदेश नीति निर्धारित करना तथा संधियाँ करना। प्रत्येक मंत्री वैयक्तिक दृष्टि से एक या अधिक विभागों का अध्यक्ष होता है। उसे सहायता करने के लिए अन्य मंत्री होते हैं। संक्षेप में, मंत्रिमण्डल राष्ट्र की सर्वोच्च कार्यपालिका है, जो मसद द्वारा स्वीकृत नीति तथा विभिन्न कानूनों के अनुसार-सब के सम्पूर्ण प्रशासन पर नियंत्रण रखती है।

मंत्रिमण्डल की समितियाँ—जैसा कि अनेक पाठकों को पता है संघीय मंत्रिमण्डल अपने कार्यों को अपेक्षा अच्छे ढंग से संचालित करने के हेतु समितियों का प्रयोग करता है। इन समितियों के सदस्यों का केवल मंत्रि परिषद् के सदस्यों में से ही चुना जाता है। इनका सम्बन्ध उच्च नीति सम्बंधी प्रश्नों के निर्धारण से होता है। इस प्रकार की समितियाँ आर्थिक, सार्वजनिक व कानूनी, पुनःस्थापन, भारी उद्योग, प्रतिरक्षा, विदेश सम्बन्ध व उच्च नियुक्तियाँ आदि मामलों के क्षेत्र में पहले से ही थीं। इनके अतिरिक्त तीसरे आम चुनावों के उपरांत इन तीन उच्च शक्ति प्राप्त समितियों का निर्माण प्रधानमंत्री ने किया—(1) वैधानिक मामलों सम्बंधित समिति यह समिति भारत सरकार के वैधानिक मामलों के, जिनमें विदेश से टक्कीयन सह्य

सम्मिलित हैं, सम्बन्ध में नीति निर्धारित करेगी। यह विदेशी वैज्ञानिक संस्थाओं का सहयोग भी प्राप्त करेगी और देश में स्थित वैज्ञानिक संस्थाओं के कार्य में समन्वय लायेगी। इस समिति के महत्त्व का अनुमान इस बात से लगाया जा सकता है कि जवाहरलाल नेहरू स्वयं इसके सम्पन्न रह। (2) मानव शक्ति समिति—यह समिति पंचवर्षीय योजना की पूर्ति के हेतु टेक्नीकल तथा अर्थ प्रचार के मुश्किल कार्य करने वालों के अभाव को दूर करने सम्बन्धी प्रश्नों पर विचार व निर्णय करेगी। (3) सूचना और प्रसारण विभाग के राष्ट्रीय महत्त्व को ध्यान में रखकर भी एक समिति बनायी गयी है। परन्तु समितियों में सबसे अधिक महत्त्व आर्थिक मामलों से सम्बन्धित समिति का है, जिसमें राष्ट्रीय महत्त्व के सभी मामलों पर विचार किया जाता है। ये समितियाँ अपने देश में आने वाले सभी महत्त्वपूर्ण मामलों पर विचार करती हैं, किन्तु उन पर अंतिम निर्णय मंत्रिमण्डल के ही होते हैं।

मंत्रिमण्डल का सचिवालय—मंत्रिमण्डल का अपना पृथक् सचिवालय है। ब्रिटिश मंत्रिमण्डल के सचिवालय की भाँति यह अप्रलिम्बित कार्य करता है—(1) प्रधानमन्त्री के निर्देशानुसार मंत्रिमण्डल की बैठकों के लिए कार्य सूची (agenda) तैयार करना, (2) मंत्रिमण्डल की कार्यवाहियों के लिए आवश्यक स्मृति पत्रों व अर्थ आलेखों को मंत्रियों में घुमाना, (3) मंत्रिमण्डल और उसकी समितियों की बैठकों के आहूत करने की सूचना देना, (4) मंत्रिमण्डल और उसकी समितियों के निर्णयों का रिकार्ड रखना और उन्हें सम्बन्धित अधिकारियों में घुमाना तथा समितियों की रिपोर्ट तैयार करना, और (5) मंत्रिमण्डल के आदेशों के अधीन मंत्रिमण्डल के पत्रों और निर्णयों का रिकार्ड रखना।

5 जापान में कार्यपालिका

सम्राट पूषणामी सविधान में सम्राट का स्थान—सम्राट साम्राज्य का अध्यक्ष था, जिसमें प्रभुता के सभी अधिकार केन्द्रित थे, किन्तु जिनका वह सविधान के अनुसार प्रयोग करता था। आइडो के अनुसार राज्य की सभी विधायी व कार्यपालिका शक्तियाँ उसके हाथों में केन्द्रित थी। देश के राजनीतिक जीवन के सभी सूत्र उसके नियन्त्रण में इस प्रकार थे जैसे कि शरीर के सभी अंगों पर मस्तिष्क का नियन्त्रण रहता है। विधायी शक्तियाँ पर अंतिम नियन्त्रण सम्राट का था और डायट का वक्तव्य तो सम्राट को परामर्श व सहमति देना था। कातूनी दण्टि से प्रभुता सम्राट में निहित थी, परन्तु किटसावा के मतानुसार यथाथ में सम्राट स्वेच्छाचारी शासक न था अपितु वह शासन का सांविधानिक अध्यक्ष था। एक अर्थ लेखक के अनुसार सम्राट जापान का राजा था, शासक नहीं जैसा कि ब्रिटेन में है। यनागा के अनुसार यद्यपि 1889 के सविधान के अंतर्गत सम्राट की पूर्ण शक्ति प्राप्त थी, उसने उसका अपने पहले से कभी भी प्रयोग नहीं किया। उसने सदा ही मंत्रियों के परामर्श से कार्य किया। अतएव शासन की भूला के लिए मंत्री ही उत्तरदायी थे। यह कहा जा सकता था कि जापान का सम्राट ब्रिटिश राजा से भी अधिक राज करता था, किन्तु शासक नहीं था।¹

किटसावा यह भी कहता है कि जापान की परम्पराओं के अनुसार सम्राट की शासन में नैतिक शक्ति ब्रिटिश राजा से कहीं अधिक थी, परन्तु शासन केविनट करती थी और केविनट का अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता था। 1889 के सविधान के अंतर्गत सम्राट की शक्तियाँ पाँच प्रकार की

¹ While the Constitution of 1889 gave him absolute power, not once did he exercise that power on his own initiative. Even more than the British monarch it can be said that the Japanese Emperor reigns but does not rule.—Yanaga C. *Japanese People and Politics* p. 137

थी—(1) सम्राट के परिवार के सम्बन्ध मे, (2) स्वयं व जल सेनाओं के बर्मान मे, (3) उपाधियाँ देने की, (4) धार्मिक तथा अन्य समारोहों (rituals) के सम्बन्ध मे, और (5) शासन के सम्बन्ध मे। अन्तिम समूह मे उसकी मुख्य शक्तियाँ इस प्रकार थी—सम्राट ही डायट वा सत्र आहूत करता था, उसका उद्घाटन करता था और प्रतिनिधि सदन को विघटित भी करता था। उसे विधि निर्माण मे पहल करने और विधेयकों पर स्वीकृति देने की शक्तियाँ प्राप्त थी। वह अध्यादेश जारी कर सकता था। कायपालिका क्षेत्र मे वह शासन के समूह व शाखाओं का निर्धारण करता था, अधिकारियों के वेतन नियत करता था और अनेक उच्च अधिकारियों की नियुक्त भी करता था सेना के संगठन, युद्ध की घोषणा करने, शांति सन्धि तथा अन्य प्रकार की संधियाँ करने की शक्तियाँ भी सम्राट की प्राप्त थी। सभी 'यायालय सम्राट के नाम मे' 'याय' करते थे। शासन के क्षेत्र मे वर्णित शक्तियाँ के अतिरिक्त जापान के सामाजिक जीवन मे सम्राट का स्थान बड़ा प्रभाव डाली और सर्वोच्च था। वास्तव मे समाज और राजनीति मे बड़ा गहरा सम्बन्ध था और उसमे सम्राट का स्थान कितना महत्वपूर्ण था यह इन दो बातों से पता चलता है। प्रथम, पल हानर की घटना से पूर्व जापानी स्कूलों मे पढ़ाये जाने वाले आचारशास्त्र (Ethics) का आधार सम्राट की सत्ता और उसके प्रति निष्ठा थी, दूसरे, उस समय तक प्रत्येक शिक्षालय के भवन मे सम्राट का चित्र बैन्नीय स्थान पर लगा होता था।

वर्तमान संविधान के अन्तर्गत सम्राट का स्थान—विश्वयुद्ध के पूर्व वाले संविधान के अन्तर्गत सम्राट 'पवित्र और अनतिक्रमणीय' था और वह समस्त कानूनी सत्ता एवं राजनीतिक शक्ति का स्रोत था, परन्तु अब उसकी स्थिति पूर्णतया बदल गयी है। वर्तमान संविधान के अनुसार सम्राट 'राज्य और जनता की एकता का चिह्न है। उसका स्थान जनता की इच्छा पर आधारित है और प्रभुता जनता मे निहित है।' अब उसकी परामर्श देने वाली पूर्वागामी सलाह—ज्युडिशियल और प्रिवी काउंसिल—का अन्त हो गया है। संविधानिक दृष्टि से अब सम्राट का शासन मे भाग प्रिटिश राजा के समान रह गया है। कुलीनता-श्री शासन का अन्त हो गया है और सम्राट को प्रभावित करने वाले अन्य आन्तरिक भ्रमों का कानून द्वारा अन्त कर दिया गया है। धारा 3 के अनुसार सम्राट के राज्य सम्बन्धी सभी कार्यों के लिए कैबिनेट का परामर्श और स्वीकृति आवश्यक है और उनके लिए कैबिनेट ही उत्तरदायी है। धारा 4 मे कहा गया है कि 'सम्राट राज्य के मामलों मे केवल व काय करेगा जिनकी संविधान मे व्यवस्था की गई है और शासन के सम्बन्ध मे उसकी कोई शक्तियाँ न होगी।' धारा 7 मे राज्य के मामलों से सम्बन्धित निम्नलिखित काय दिये गये हैं, जिन्हें सम्राट जनता के नाम मे करता है—

संविधान के सन्तोषनों, कानूनों, कैबिनेट के आदेशों और संधियों की उद्घोषणा करना, डायट का सत्र बुलाना, प्रतिनिधि सदन का विघटन, डायट के सदस्यों के आम निर्वाचन की उद्घोषणा करना, राज्य के मंत्रियों और कानून द्वारा व्यवस्थित अन्य अधिकारियों की नियुक्ति तथा पदच्युति को प्रमाणित करना (attestation), राजदूतों व मंत्रियों की शक्तियों व प्रमाण पत्रों को प्रमाणित करना, साधारण और विशेष क्षमादान दण्ड को कम करने, प्राण दण्ड को कुछ समय के लिए स्थगित करने और अधिकारों को फिर से प्रदान करने को प्रमाणित करना, सम्मान

¹ Art 1 says The Emperor shall be the symbol of the State and of the unity of the people deriving his position from the will of the people with whom resides sovereign power

² Constitutionally the post War Emperor assumed a role similar to that of the British Crown The aristocracy was leveled The other powerful unseen influence around the Throne were legally abolished —Linebarger et al Far East ment and Politics p 0

सूचक उपाधिया देना, पुष्टीकरण आलेखा और कानूना द्वारा व्यवस्थित अथ कूटनीतिक आनना को प्रमाणित करना, विदेशी राजदूतों और मंत्रियों का स्वागत करना तथा शिष्टाचारिक कार्यों को करना ।

उपर्युक्त कार्यों की सूची पर ध्यानपूर्वक विचार करने से यह स्पष्ट निष्कर्ष निकलता है कि सम्राट के कार्य प्रधानतः औपचारिक हैं, जिन्हें वह राज्य के अध्यक्ष रूप में करता है । धारा 3 में स्पष्ट कहा गया है कि उसके कार्य राज्य विषयक मामलों से सम्बंधित हैं और उह भी कब केबिनेट के परामर्श व सहमति से ही कर सकता है । शासन के सम्बन्ध में अब उसे कोई गति अथवा कार्य करने का अधिकार प्राप्त नहीं है । उसकी शक्ति, व्यवहार में, नहीं के बराबर है । यनागा के मतानुसार 'जबकि ब्रिटिश राजा (अथवा रानी) को यह अधिकार प्राप्त है कि प्रधान मंत्री उससे मंत्रणा ले, वह कुछ कार्य करने के लिए मंत्रियों को उत्साहित करे तथा कुछ काम न करने की चेतावनी दे, जापान के सम्राट को ऐसा कोई अधिकार प्राप्त नहीं है ।¹ जापान में अब स्थिति यह है कि सम्राट किसी दलीय नेता को केबिनेट निर्माण के लिए आमंत्रित नहीं करता, वहाँ तो प्रधानमन्त्री की नियुक्ति डायट द्वारा की जाती है और सम्राट तो केवल उसकी नियुक्ति की रस्म पूरा करता है । ऐसा माना जाता है कि ब्रिटिश ताज को कॉमन सभा के विघटन के लिए दिए गये परामर्श को अस्वीकार करने का परमाधिकार (prerogative) प्राप्त है, परंतु जापान का सम्राट डायट का विघटन करने से मना नहीं कर सकता । सम्राट राजनीतिक प्रश्नों पर सावजनिक रूप से अपना मत प्रकट नहीं कर सकता और न ही महत्त्वपूर्ण निर्णयों के करने में अपने प्रभाव का प्रयोग कर सकता है ।

परंतु सम्राट को शासन की गतिविधियों के बारे में केबिनेट के मंत्रियों से सूचना पाने की व्यवस्था है । यद्यपि शासन के क्षेत्र में सम्राट का प्रभाव महत्त्वहीन है, फिर भी उसका नतिक प्रभाव काफी है और वह केवल नाममात्र का ध्वजधारी अध्यक्ष ही नहीं है । जबकि पुराने सविधान में सम्राट के घराने से सम्बंधित मामलों तथा वित्त पर पहले शासन का कोई नियंत्रण न था, अब वे डायट के अधिकार क्षेत्र में आ गये हैं । सम्राट के घराने की वित्तीय आवश्यकताओं की पूर्ति डायट की स्वीकृति के अधीन विनियोग कानून द्वारा होती है । धारा 8 के अनुसार सम्राट के घराने को डायट की स्वीकृति के बिना कोई सम्पत्ति न दी जा सकती है और न उससे ली जा सकती है । अब जापान की शासन-पद्धति में सम्राट की भूमिका चिह्न जैसी है, उसके हाथ में कोई ऐसी विशिष्ट राजनीतिक अथवा कार्यकारी कार्य नहीं हैं, जिनका महत्त्व कमकाष्ठ या समारोह से अधिक हो । परंतु वाट के मतानुसार इससे यह निष्कर्ष निकालना गम्भीर भूल होगी कि जापान की राजनीतिक पद्धति में उसकी भूमिका बहुत महत्त्वपूर्ण नहीं है । किसी भी राष्ट्र की शक्तिशाली, वफादारी उत्पन्न करने वाले चिह्न की आवश्यकता होती है जिसके बारे में राष्ट्रीय एकता की डाला जाता है । एशिया और अफ्रीका के अनेक राज्यों के सामने ऐसे राष्ट्रीय और भावना उत्पन्न करने वाले बिंदुओं का अभाव सबसे बड़ी समस्या है । जापान के लिए, ऐसे बिंदु जिंदु की व्यवस्था साम्राज्यीय परिवार द्वारा की गई है । यह जनता और उसकी सद्भाव की एकता, दो हजार वर्ष के जापानीपन की प्रतीक है ।²

यनागा के मतानुसार सम्राट की 'गामनिक' शक्तियों के लोप से उसकी प्रतिष्ठा में बड़ी

¹ Under the new constitution then the Emperor quite clearly *reigns* but does not *rule* — like the Japanese Politics p 67

² A nation needs powerful loyalty begetting symbols about which to forget is national unity. For Japan such a focus is provided preeminently by the Imperial Family. It symbolized two thousand years of Japaneseness of the unity of the peoples and their culture — Macridis and Ward *Modern Political Systems—Asia* ■ 91

कभी नहीं हुई है। जहाँ तक सम्राट के प्रति जनता के रखे का सम्बन्ध है आज भी कम से कम चिह्न रूप में सम्राट ही राज्य है। इस सम्बन्ध में एक दूसरे लेखक नौबुटाका आइक का मत उल्लेखनीय है—सम्राट की सांविधानिक स्थिति में परिवर्तन से दो महत्वपूर्ण परिणाम निकले हैं। प्रथम, सम्राट की सत्ता के बारे में बहुत सी बातों को पहले व्यक्त करना बुरा समझा जाता था, अब उसने व्यक्तित्व और उस सत्ता के विषय में वाद विवाद करना, यहाँ तक कि आलोचनात्मक ढंग से ऐसा करना सम्भव हो गया है। ऐसा करने पर जनता निंदा नहीं करती और ऐसा करने वालों को बन्दी नहीं बनाया जाता। दूसरे, सम्राट की मानव बनाने के प्रयत्न हुए हैं। पहले उसे देवी समझा जाता था और उसका स्थान इतना ऊँचा था कि उसके प्रजाजन, जब कभी वह कहीं से निकलता था, अपना सिर झुका लेते थे और उसके शरीर की ओर देखते तब नहीं थे। युद्ध के बाद सम्राट ने सावजनिक स्थानों पर आना जाना शुरू कर दिया और वह फार्मों, फकिट्रों, स्कूलों, सिनेमाघरों तथा खेल के मैदानों में जाने लगा है। समाचार पत्र और पत्रिकाएँ अब उसके जीवन और रहन सहन के बारे में कहानियाँ और वर्णन प्रकाशित करने लगे हैं।¹

अन्त में, एक अन्य लेखक के अनुसार नये सामाजिक जीवन की एक विशेष बात से सम्राट की शक्ति को बड़ा खतरा हो सकता है। वह बात यह है कि स्त्रियों की कानूनी शक्ति मिल गयी है, जो स्त्री वर्ग के पुराने पद में इतना महत्वपूर्ण परिवर्तन है जितना कि संयुक्त राज्य अमेरिका के 1863 की दास प्रथा के अन्त की घोषणा थी। अब तब जापान का सम्राट सामाजिक जीवन की पिरामिड की शक्तिशाली चोटी का पत्थर था। उसके पद के लौकिक बनाये जाने से तो केवल उस पत्थर की चमक में अन्तर पड़ा, परंतु स्त्रियों की कानूनी शक्ति ने तो कदाचित् उस पिरामिड के घरातन को ही हिला दिया है।

वर्तमान संविधान के अन्तर्गत कैबिनेट

वर्तमान कैबिनेट का स्वरूप—संविधान के पाँचवें अध्याय में कैबिनेट सम्बन्धी उपबन्ध दिये गये हैं। धारा 66 में स्पष्ट रूप से बताया गया है कि कैबिनेट का अध्यक्ष प्रधानमंत्री होगा और उसके साथ कानून द्वारा की गई व्यवस्था के अनुसार राज्य के अन्य मंत्री होंगे। कायपालिका शक्ति के प्रयोग में कैबिनेट सामूहिक रूप से डायट के प्रति उत्तरदायी होगी। धारा 68 में कहा गया है कि यदि प्रतिनिधि सदन अविश्वास का प्रस्ताव पास करे अथवा विश्वास के प्रस्ताव को अस्वीकृत करे तो सम्पूर्ण कैबिनेट को त्याग पत्र देना पड़ेगा, यदि दस दिन के भीतर प्रतिनिधि सदन का विघटन न किया जाये। कैबिनेट की वनावट और उसका डायट के निम्न सदन के प्रति सामूहिक उत्तरदायित्व तथा अविश्वास प्रस्ताव की दशा में उसका त्याग पत्र देना अथवा प्रतिनिधि सदन का विघटन आदि बातें स्पष्ट रूप से यह संकेत करती हैं कि अब जापान में कैबिनेट वास्तव में कैबिनेट पद्धति के अनुसार है। यनागा कहता है—1947 के संविधान के अन्तर्गत जापान की सरकार का स्वरूप में चाहे भावना में उतनी न सही, ब्रिटिश सरकार से बहुत मिलती है। यह स्पष्ट है कि कैबिनेट प्रशासन तथा विधि निर्माण के शासन का केन्द्रीय निदेशक, साधन अथवा भ्रम है। डायट द्वारा निर्धारित नीति के अनुसार यह राष्ट्रीय कायपालिका पर सर्वोच्च नियंत्रण रखती है। कम से कम सांविधानिक रचना में जापान में उत्तरदायी शासन की व्यवस्था हुई है।²

कैबिनेट का आकार और उसकी रचना—संविधान में कैबिनेट के आकार—मंत्रियों की

¹ As a result of the shift in the Emperor's constitutional position at least two important changes have occurred. First a considered portion of the taboos which shrouded the imperial institution have been removed. Second concerted attempts have been made to humanize the Emperor.—Kahin G M (ed) *Major Governments of Asia* ■ 187

² Yanaga C op cit p 146

सस्य और श्रेणियों—के धारे में विस्तारपूर्वक नहीं दिया गया है। उसमें तो केवल यह कहा गया है कि कैबिनेट का अध्यक्ष प्रधानमंत्री होगा और उसमें कानून द्वारा की गई व्यवस्था के अनुसार राज्य के मंत्री होंगे। कई वर्षों से कैबिनेट में प्रधानमंत्री के अतिरिक्त अन्य सोलह मंत्री रहे हैं। उनमें ग्यारह मंत्री विभिन्न मंत्रालयों के अध्यक्ष हैं और उह मंत्रालयों के नाम से जाना जाता है। पांच मंत्री बिना विभाग के हैं, उन्हें साधारणतया राज्य का मंत्री कहा जाता है। इन पांच मंत्रियों में से एक उप प्रीमियर होता है। संविधान की धारा 66 में कहा गया है कि प्रधानमंत्री और अन्य सभी मंत्री असैनिक होने आवश्यक हैं। 1957 में ग्यारह कैबिनेट मंत्रियों के अलावा ये मंत्रालय थे—वैदेशिक मामले, पाय, वित्त, शिक्षा, जन कल्याण, कृषि और वन, वाणिज्य और उद्योग, परिवहन, डाक संचार, श्रम और निर्माण, मार्च 1965 में कैबिनेट की रचना इस प्रकार थी—प्रधानमंत्री, अग्रलिखित विभागों के कैबिनेट मंत्री—पाय, वैदेशिक मामले, वित्त, गिपा व अणु शक्ति आदि, स्वास्थ्य व कल्याण, कृषि और वन, व्यापार और उद्योग, परिवहन, डाक सेवाएँ, श्रम, निर्माण, गृह-मामले, तथा राज्य मंत्री—प्रशासनिक प्रबंध, ओलम्पिक खेल, प्रतिरक्षा अभिकरण, आर्थिक नियोजन, मुख्य कैबिनेट सचिव।

प्रधानमंत्री का नाम, डायट के सदस्यों में से, डायट के प्रस्ताव द्वारा तय किया जाता है। यह कार्य अन्य सभी कार्यों से पूर्व किया जाता है। यदि इस प्रश्न पर डायट के दोनों सभाओं बीच मतभेद रहे और दोनों सदनों की संयुक्त समिति के प्रयत्नों में भी सहमति प्राप्त न हो सके, अथवा प्रतिनिधि सदन द्वारा नाम तय कर लेने पर भी विश्रामकाल को छोड़कर दस दिन के भीतर कौंसिलर सदन नाम तय करने में विफल रहे, तो प्रतिनिधि सदन का निर्णय ही डायट का निर्णय समझा जायेगा। डायट द्वारा प्रधानमंत्री का नाम तय हो जान पर उसकी औपचारिक नियुक्ति सम्राट द्वारा की जाती है। प्रधानमंत्री अन्य मंत्रियों को नियुक्त करता है। धारा 68 के अनुसार यह आवश्यक है कि चुने गये मंत्रियों की बहुसंख्या डायट की सदस्य हो। व्यवहार में, अब मंत्रिमण्डल के सभी सदस्य डायट के सदस्यों में से चुने जाते हैं। 1953 में योशिदा द्वारा निर्मित पाँचवीं सरकार में तेरह सदस्य प्रतिनिधि सदन और चार कौंसिलर सदन से लिए गये थे। प्रधान मंत्री को, जब वह चाहे, मंत्रियों को उनके पद से हटाने का भी अधिकार है।

मंत्रिमण्डल के कार्य—धारा 65 में कहा गया है कि कार्यपालिका शक्ति मंत्रिमण्डल में निहित है। जापान का मंत्रिमण्डल, ब्रिटेन में मंत्रिमण्डल की तरह, सम्राट के परामर्शनामों का निष्काय नहीं है। इसे संविधान से वास्तविक कार्यपालिका शक्ति प्राप्त है; व्यवहार में, ब्रिटेन में भी ऐसा ही है। मंत्रिमण्डल के कार्यपालिका कार्यों में सर्वप्रमुख सभी महत्वपूर्ण राजनीतिक निर्णय करना है। अन्य देशों के मंत्रिमण्डलों की तरह यह भी नीति के निर्धारण में पहल करती है। नीति-सम्बन्धी सभी महत्वपूर्ण निर्णय मंत्रिमण्डल के होते हैं। मंत्रिमण्डल के निर्णयों का समर्थन सभी मंत्रियों की करना होता है, क्योंकि मंत्रिमण्डल के प्रत्येक निर्णय के लिए सभी मंत्री उत्तरदायी होते हैं। यदि कोई मंत्री किसी निर्णय को स्वीकार न करे तो उसे त्याग पत्र देना पड़ेगा। नीति निर्धारण करने के साथ-साथ मंत्रिमण्डल को प्रायः सभी महत्वपूर्ण विधायना को आरम्भ और उनकी विस्तार की बातों पर निर्णय भी करना पड़ता है।

संविधान की धारा 73 में कहा गया है कि अन्य साधारण प्रशासनिक कार्यों के अतिरिक्त मंत्रिमण्डल को ये कार्य करने होंगे—(1) कानूनों को कपादारी व साथ प्रशासित करना, राज्य के मामलों का मंचालन करना। (2) वैदेशिक मामलों का प्रबंध करना। (3) संपत्ति करना, जिन पर यह पहले या परिस्थितियों के अनुसार बाद में डायट की स्वीकृति प्राप्त करेगी। (4) कानून द्वारा स्थापित मानकों के अनुसार नागरिक सेवाओं का प्रशासन करना। (5) यंत्र तय करना और उसे डायट के समुपेक्षित करना। (6) संविधान और कानून का कायस्थान देना व हटाना

मंत्रिमण्डल आदेश निमित्त करना। (7) साधारण तथा विशेष क्षमादान, दण्ड को कम करना, मृत्यु दण्ड को मुक्त समय के लिए स्थगित करना तथा अधिकारों को फिर से प्रदान करना, आदि प्रश्नों पर निर्णय करना।

उपर्युक्त के अतिरिक्त, धारा 72 में कहा गया है कि मंत्रिमण्डल के प्रतिनिधि रूप में प्रधान मंत्री डायट के सामने विधेयक, साधारण राष्ट्रीय मामलों और वैदेशिक मामलों के बारे में रिपोर्ट पढ़ करेगा और विभिन्न प्रशासनिक शाखाओं के ऊपर नियंत्रण रख रख के अधिकारों का प्रयोग करेगा। व्यवहार में मंत्रिमण्डल का मुख्य कार्य विधायी है, क्योंकि प्रायः उन सभी विधेयकों को जो डायट में पास होते हैं, मंत्री ही प्रस्तुत करते हैं। मंत्रिमण्डल के इन कार्यों से स्पष्ट है कि वर्तमान मंत्रिमण्डल पुराने संविधान के अंतर्गत मंत्रिमण्डल से बहुत भिन्न है अर्थात् अब मंत्रिमण्डल वास्तव में मंत्रिमण्डल है। पहले विधान के अंतर्गत मंत्रिमण्डल कुछ सीमा तक डायट में स्वतंत्र रहकर भी कार्य कर सकता था, परंतु वर्तमान मंत्रिमण्डल का डायट से निकट सम्बन्ध स्थापित हो गया है। इस सम्बन्ध में एक बात और उल्लेखनीय है कि वर्तमान संविधान के अन्तर्गत पूर्ववालीन कार्यपालिका के अंग भगा था, जो मंत्रिमण्डल की शक्तियाँ पर विभिन्न प्रकार से रोक लगाते थे, अंत हो गया है। अब सम्राट का परामर्श देने के लिए जेनरो, प्रिवी कांसिल अथवा लाइ प्रिवी आदि नहीं रह हैं, अतएव अब मंत्रिमण्डल और प्रधानमंत्री की स्थिति पहले की अपेक्षा अधिक स्पष्ट और सुदृढ़ बन गई है। युद्ध से पूर्व मंत्रिमण्डल सम्राट की इच्छा के निमाताओं और सेना आदि के प्रति सदैव ही उत्तरदायी रहती थी और डायट के प्रति कभी-कभी। अब इस स्थिति में महान् परिवर्तन हो गया है। जिक के अनुसार जापान के शासन में मंत्रिमण्डल की भूमिका सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण है।¹

मंत्रिमण्डल का संगठन और उसकी कार्य प्रणाली—सरकार का केन्द्रीय कार्यालय प्रधानमंत्री का कार्यालय है। उसका मुख्य सचालक मंत्रिमण्डल सचिवालय का निदेशक है। मंत्रिमण्डल सचिवालय ही मंत्रिमण्डल के साधारण मामलों का प्रबंध करता है। यह मंत्रिमण्डल की बैठकों के लिए कार्य सूची तैयार करता है, यह कार्यालय अंग आलेख तैयार करता है और अंग मामलों का प्रबंध करता है। मंत्रिमण्डल सचिवालय के निदेशक के नीचे दो उप निदेशक होते हैं। सचिवालय के अतिरिक्त विधि निर्माण व्यूरो भी है। उसका निदेशक प्रधानमंत्री व मंत्रिमण्डल को विधि निर्माण के सम्बन्ध में कानूनी परामर्श देता है। प्रधानमंत्री के कार्यालय का कार्य विभिन्न व्यूरो द्वारा किया जाता है, जिसमें से मुख्य ये हैं—विधि निर्माण, सांख्यिकी (Statistics), पत्राचार आदि। इसके अतिरिक्त बहुत-से बौद्ध और कमीशन उसके सहायक अंग हैं, जो नियोजन व नीति निर्धारण आदि के बारे में परामर्श देते हैं।

मंत्रिमण्डल की बैठकों में नीति-सम्बन्धी महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर निर्णय होते हैं। साधारणतया मंत्रिमण्डल की सप्ताह में दो बार मंगलवार और शुक्रवार की बैठकें होती हैं। प्रधानमंत्री बैठक का सभापतित्व करता है, उसकी अनुपस्थिति में उप प्रधानमंत्री सभापति का आसन ग्रहण करता है। मंत्रिमण्डल की बैठकों के लिए कोई गणपूर्ति (quorum) नियत नहीं है। यदि मंत्रिमण्डल के निर्णय बहुमत से होते हैं, तो भी जो सदस्य उनसे सम्बन्धित बैठक में उपस्थित नहीं रहते उनसे उन पर बाद में हस्ताक्षर कराये जा सकते हैं। मंत्रिमण्डल की बैठकों में सभी वाद विवाद व कार्यवाही गुप्त रहते हैं और उन्हें प्रकाशित नहीं किया जाता। मंत्रिमण्डल के सदस्यों को कार्यवाही प्रकट न करने की चेतावनी रहती है। यनागा के अनुसार मंत्रिमण्डल के कार्य

¹ All in all the Cabinet plays a most important role in the new government of Japan —Zink H. *Modern Governments* p 733

दो प्रकार से होते हैं—मंत्रिमण्डल नियम और आपसी समझौते (Cabinet decisions and Cabinet understandings)। सविधान व कानूनों के अनुसार आवश्यक मामलों तथा अप महत्वपूर्ण प्रश्नों पर मंत्रिमण्डल नियम करता है। अन्य मामलों के सम्बन्ध में मंत्रिमण्डल के सदस्यों में आपसी समझौते होते हैं। मंत्रियों के अधीन उप मंत्री भी होते हैं, जो स्थानीय सरकारी अधिकारी होते हैं। इन उप मंत्रियों की भी बैठकें हानी हैं, जिनका महत्त्व बढ़ रहा है। बहुत से साधारण और कम महत्त्व के मामलों पर इनकी बैठकों में ही नियम कर नियम जाते हैं। व मंत्रिमण्डल के नियमों की कार्यरूप देने सम्बन्धी विस्तार की बातें तथा प्रशासनिक प्रक्रिया पर विचार करते हैं। परन्तु उप मंत्रियों की बैठकों में हुए निर्णयों के लागू होने से पूर्व उन पर मंत्रिमण्डल की स्वीकृति आवश्यक है। ब्रिटेन व भारत की भी मंत्रिमण्डल समितियों का प्रयोग करता है। इस समय दो प्रमुख समितियाँ ये हैं—मन्त्री परिषद् और राष्ट्रीय परिषद् परिषद्। इनके सहायक अंग मंत्रिमण्डल सचिवालय और लेजिस्लेटिव क्लर्क हैं।

प्रधानमन्त्री—प्रधानमन्त्री का नाम डायट के प्रस्ताव द्वारा तय होता है और उसकी नियुक्ति औपचारिक रूप से सम्राट द्वारा होती है। प्रधानमन्त्री के लिए कुछ कानूनी तथा अन्य योग्यताएँ आवश्यक हैं। सविधान द्वारा प्रधानमन्त्री के लिए दो योग्यताएँ विहित की गई हैं, जो इस प्रकार हैं—पहले, प्रधानमन्त्री डायट का सदस्य होना चाहिए। दूसरे, वह असाधारण होना चाहिए। अप योग्यताओं में सबसे महत्वपूर्ण यह है कि वह डायट के निम्न सदन में बहुमत दल अथवा विन जुले दल का नेता ही हो सक्ता है, क्योंकि उसका नाम डायट तय करती है और उसके द्वारा निर्मित मंत्रिमण्डल, डायट (व्यवहार में प्रतिनिधि सदन) के प्रति उत्तरदायी हानी चाहिए। प्रतिनिधि सदन में अविश्वास का प्रस्ताव पास होने पर या तो मंत्रिमण्डल को त्याग-पत्र देना पड़ता है या प्रतिनिधि सदन का विघटन होता है। प्रधानमन्त्री में राजनीतिक नेता के गुण, राज नीतिक सूझ बूझ, प्रभावशाली व्यक्तित्व और लोकप्रियता आदि आवश्यक गुण भी प्रचुर मात्रा में होने चाहिए, जिनके अभाव में प्रधानमन्त्री का सफल होना कठिन होगा।

प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ का प्रथम स्रोत सविधान है जिसके अनुसार वह मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष होता है। उसकी नियुक्ति डायट के प्रस्ताव द्वारा होती है। वहीं अन्य मंत्रियों को नियुक्त करता है। वहीं मंत्रियों में से एक को उप प्रधानमन्त्री नियुक्त करता है। उसे यह शक्ति भी प्राप्त है कि वह मंत्रिमण्डल में जब चाहे उलट-फेर अथवा परिवर्तन (reshuffle) कर सके। यदि वह स्वयं त्याग-पत्र दे दे तो सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल अपदस्थ हो जाता है। प्रधानमन्त्री मंत्रिमण्डल की बैठकों का सभापति रहता है। धारा 72 के अनुसार प्रधानमन्त्री, मंत्रिमण्डल के प्रतिनिधि के रूप में डायट के सभी मुख्य विधेयक और आंतरिक मामलों तथा वैदेशिक सम्बन्धों के विषयों में रिपोर्ट रखता है। वह शासन की विभिन्न शाखाओं पर नियन्त्रण व दख रेल के अधिकारों का भी प्रयोग करता है। धारा 75 के अनुसार, राज्या के मंत्रियों के विरुद्ध बिना प्रधानमन्त्री की सहमति के कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती। प्रधानमन्त्री को वर्तमान सविधान के लागू होने से पूर्व इनमें से बहुत सी शक्तियाँ प्राप्त न थी।

प्रधानमन्त्री की शक्ति का दूसरा स्रोत डायट है। वह डायट के बहुसंख्यक दल का नेता होता है। बहुमत के समर्थन से प्रधानमन्त्री ने नृत्व में मंत्रिमण्डल शासन की आंतरिक व बाह्य नीति निर्धारित करता है। डायट में उनका स्थान सबसे महत्वपूर्ण नेता के समान है। वह साधारणतया प्रतिनिधि सदन का ही सदस्य होता है, अतएव वह लोकप्रिय सदन का नेता होता है। वहीं बहुसंख्यक दल का नेता होता है। बहुसंख्यक दल का नेता होने के ताते दल और दलीय संगठन उसका समर्थन करते हैं। वह मंत्रिमण्डल व दल का सबसे महत्वपूर्ण प्रवक्ता (spokesman) होता है। प्रधानमन्त्री को बहुत बड़े जनमत का समर्थन भी मिलना स्वाभाविक है। जब

तब वह प्रधानमन्त्री रहता है वह सभी महत्वपूर्ण मामलों में देश का नेतृत्व करता है। राजनीतिक नेता के रूप में उसके कार्यों का बड़ा महत्त्व है। उसे मंत्रियों के बीच सामंजस्य (harmony) रखने का महत्वपूर्ण काम करना होता है, जिससे कि सभी मन्त्री एक टीम की भाँति काम करें। यदि मंत्रिमण्डल के सभी मन्त्री उसी दल के होते हैं तो उसका यह काम कुछ सुगम रहता है। मिले जुले मंत्रिमण्डल में विभिन्न दलों से लिये गये मन्त्रियों के बीच सामंजस्य बनाये रखना कठिन काम है।

उपर्युक्त विवेचन से स्पष्ट है कि वर्तमान संविधान में प्रधानमन्त्री के महत्वपूर्ण स्थान को पूरी तरह से मान्यता प्राप्त हुई है। प्रधानमन्त्री हान के नाते वह शासन का अध्यक्ष होता है और कार्यपालिका का वास्तविक प्रमुख भी। उसे सम्पूर्ण प्रशासन पर नियंत्रण व देख-रेख के अधिकार प्राप्त हैं और प्रधानमन्त्री का कार्यालय अथवा मंत्रिमण्डल सचिवालय भी उसी के अधीन होता है। अतएव प्रधानमन्त्री मुख्य प्रशासक होता है। ये दोनों तो उसकी सांविधानिक अथवा कानूनी शक्तियों के पक्ष हैं। इनके अतिरिक्त देश का सबसे शक्तिशाली राजनीतिक नेता होने के नाते उसकी स्थिति ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री जैसी है। डायट में बहुमत दल और जनता का निर्वाचित प्रतिनिधि होने के नाते उसे राष्ट्र का सर्वोच्च राजनीतिक नेतृत्व प्राप्त होता है, जिसके लिए वह प्रत्यक्ष रूप में डायट के प्रति और अप्रत्यक्ष रूप में सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रति उत्तरदायी होता है। अब जापान में प्रधानमन्त्री का स्थान बहुत सीमा तक ब्रिटिश प्रधानमन्त्री जैसा हो गया है।

6 कनाडा में कार्यपालिका

ताज—ब्रिटिश ताज औपचारिक कार्यपालिका है अथवा हम उसे 'सम्मानित कार्यपालिका' कह सकते हैं। ताज के कनाडा के सम्बंध में वे ही काम हैं जो कि रानी के ब्रिटेन के शासन के सम्बंध में हैं परन्तु उन कार्यों को कनाडा के शासन में गवर्नर जनरल उत्तरदायी शासन के स्थापित सिद्धांतों के अनुसार करता है। व्यवहार में शासन के कार्यपालिका कृत्यों को कैबिनेट करती है। राज्य के नामधारी अध्यक्ष के अतिरिक्त रानी राष्ट्रमण्डल की अध्यक्ष है और इस रूप में वह सदस्य राज्यों के साथ काम चिह्न है। 1953 तक रानी की उपाधि सम्पूर्ण राष्ट्रमण्डल में एक समान थी। सांविधानिक विकास ने उस उपाधि को परिवर्तित स्थिति के अनुकूल न पाया, अतएव दिसम्बर 1952 में राष्ट्रमण्डलीय देशों के प्रधानमंत्रियों ने प्रत्येक देश के लिए उपाधि को अपनी पार्लियामेंट में स्वीकार कराया और उसे 29 मई 1953 की शाही घोषणा द्वारा स्थापित किया गया। कनाडा के सम्बंध में रानी की उपाधि इस प्रकार है—'एलिजाबेथ द्वितीय, ईश्वर की अनुकम्पा से ग्रेट ब्रिटेन, कनाडा व अन्य राज्यों की रानी, राष्ट्रमण्डल की अध्यक्ष और धर्म की रक्षक।'।

गवर्नर जनरल—ब्रिटिश नॉथ अमरीका कानून में एक गवर्नर जनरल के लिए प्राविधान है जो रानी के नाम से शासन चलाता है। वह राज्य का अध्यक्ष है। वह अब ब्रिटिश शासन का प्रतिनिधित्व नहीं करता, वरन् वह तो रानी का वैयक्तिक प्रतिनिधि है। कनाडा के प्रधानमन्त्री के परामर्श से उसकी नियुक्ति रानी द्वारा की जाती है। परम्परा के अनुसार वह अपने पद पर पाँच वर्ष तक रहता है। 1926 के साम्राज्यीय सम्मेलन के अनुसार कनाडा के शासन में उसका वही स्थान है जो कि रानी का ग्रेट ब्रिटेन के शासन में है। जहाँ तक वह रानी का प्रतिनिधित्व करता है वह एवता और शासन की निरंतरता का चिह्न तथा कनाडा में रानी का मूल रूप है। वास्तव में, कनाडा के शासन की सबसे महत्वपूर्ण विशेषता कार्यपालिका का दोहरा स्वरूप है। रानी के प्रतिनिधि रूप में गवर्नर जनरल राज्य का सरकारी अध्यक्ष है, किन्तु क्रियाशील तथा शक्तिशाली अध्यक्ष प्रधानमन्त्री है। शासन के प्रायः सभी काम रानी अथवा गवर्नर-जनरल के नाम से किये जाते हैं जबकि तथ्य यह है कि सभी काम प्रधानमन्त्री तथा अन्य मन्त्री

है। सभी प्रकार की शान व प्रतिष्ठा एक कायपालिका को प्राप्त है जबकि दूसरी को समय समय पर जनता के विश्वास और विरोधी पक्ष की आलोचना से सतुष्ट रहना पड़ता है।

शक्तियाँ—गवर्नर-जनरल की शक्तियों और उसके कार्यों के सम्बन्ध में दो मुख्य विचार हैं। प्रथम, परमाधिकार सम्बन्धी सभी मामलों और ऐसे मामलों के क्षेत्र में, जिनका सम्बन्ध साम्राज्य हितों से हो, यद्यपि गवर्नर-जनरल को अपने मंत्रियों के परामर्श मानना आवश्यक नहीं है। दूसरा, अब सभी मामलों में आशा की जाती है कि वह मंत्रियों के परामर्श के अनुसार कार्य करेगा। उदाहरण के लिए, कनाडा की पार्लियामेंट प्रतिव्य एकत्रित होनी जरूरी है, उसकी बैठक का समय नियत करने में गवर्नर-जनरल को अपने मंत्रियों के परामर्श पर चटना चाहिए। परन्तु चूँकि पार्लियामेंट का सनावसान और विघटन परमाधिकार शक्ति का प्रयोग है, गवर्नर जनरल उनके सम्बन्ध में मंत्रियों का परामर्श मानने के लिए बाध्य नहीं है। गवर्नर जनरल की शक्तियों और उसके कार्यों का विवेचन निम्न प्रकार से किया जा सकता है।

उसके प्रशासन सम्बन्धी काय साम्राज्यीय कानूनों, उपनिवेशों के कानूनों और सेटस पेन्ट व आदर्शों द्वारा विनियमित हैं। सारांश में कहा जा सकता है कि वह रानी के नाम में और उसकी ओर से सर्वोच्च कायपालिका शक्ति का प्रयोग करता है। ब्रिटिश नॉर्थ अमरीका कानून के तत्काल ग्यारह के अनुसार गवर्नर जनरल प्रिवी काउंसिल के सदस्यों को छाटता है और वे उसे कनाडा के शासन में सहायता व परामर्श देते हैं, इसी परिपद के सदस्यों से मिलकर मंत्रिमण्डल बनता है। इस परिपद के सदस्यों को उत्तरदायी शासन के सुस्थापित सिद्धांतों के अनुसार बहुमत दल से छाटा जाता है और प्रधानमंत्री ही अपने सहयोगियों को नामजद करता है। गवर्नर जनरल को परिपद के सदस्यों को सदस्यता से भी हटाने की शक्ति प्राप्त है, परन्तु व्यवहार में मंत्रिमण्डल सभी पदत्याग करता है जबकि वह विधानमण्डल के सदस्यों का विश्वास खो देता है। प्रिवी परिपद के सदस्यों को पद से निवृत्ति के बाद भी जीवन भर 'सम्मानित' की उपाधि धारण करने का अधिकार है और जो सदस्य मंत्रिमण्डल के सम्बन्ध नहीं रहते वे प्रिवी परिपद के सदस्य बने रहते हैं।

ब्रिटिश नॉर्थ अमरीका कानून के संवर्धन 15 के अनुसार कनाडा की सशस्त्र सेनाओं की सर्वोच्च कमान रानी में निहित है, अतएव गवर्नर जनरल सेनाओं का सर्वोच्च सेनापति नहीं है, परन्तु शांतकाल में वही यह निर्धारित करता है कि सेनाओं को किस उद्देश्य से किस काम में लगाया जाय। गवर्नर जनरल ही कनाडा के सर्वोच्च न्यायालय, जिला व वाउटी न्यायालयों के न्यायाधीशों का नियुक्त करता है। ये न्यायाधीश सदाचरण काल तक अपने पदों पर रहते हैं, परन्तु गवर्नर जनरल उन्हीं सीनेट व प्रतिनिधि सदन के सम्बोधन पर पद से हटा सकता है। गवर्नर जनरल रानी के कानूनी परामर्शदाता को भी नियुक्त कर सकता है। प्रांतों के लेफ्टिनेंट-गवर्नरों को भी सपरिपद गवर्नर-जनरल नियुक्त करता है। गवर्नर जनरल किसी भी प्रांत के विधान मण्डल द्वारा पारित कानून को उसके पास होने की तिथि से एक वर्ष के भीतर अस्वीकृत भी कर सकता है, किन्तु इस शक्ति का प्रयोग वह केवल मंत्रियों के परामर्श से ही कर सकता है।

उसकी विभिन्न शक्तियों को संक्षेप में इस प्रकार रखा जा सकता है—(1) वह सीनेट के सदस्यों को छाटता है और रिक्त स्थानों को भरता है। (2) वह सीनेट के अध्यक्ष को नियुक्त करता है और उसे उसके पद से हटा भी सकता है। (3) वह कॉमन सभा को आहूत करता है। (4) वह कॉमन सभा से कर लगाने और विनियोग सम्बन्धी प्रस्तावों की सिफारिश करता है। (5) राज की ओर से वही विधेयकों पर अनुमति (assent) देता है। इस सम्बन्ध में ब्रिटिश नॉर्थ अमरीका कानून के संवर्धन 55 के अनुसार स्थिति यह है—'जब पार्लियामेंट द्वारा पारित कोई विधेयक उसके पास अनुमति के लिए आता है तो उस पर रानी के नाम में अनुमति दे सकता है, अथवा अनुमति देने से मना कर सकता है अथवा वह उस विधेयक को रानी के प्रसाद की अभिव्यक्ति

के लिए रोक सकता है। परन्तु गवर्नर जनरल को किसी विधेयक पर अनुमति देने से पूर्व यह समाधान कर लेना चाहिए कि विधेयक ऐसे विषय के बारे में है जिस पर उपनिवेश का विधान मण्डल कानून बनाने की शक्ति रखता है।

गवर्नर जनरल का यह कर्तव्य है कि वह विधानमण्डल के विभिन्न दलों के प्रति निष्पक्षता का व्यवहार करे। सभी स्थानीय मामलों में विधानमण्डल के द्वारा व्यक्त जन निणय को गवर्नर जनरल को स्वीकार करना चाहिए और उस निणय के अनुसार जो मंत्रिमण्डल काय करे उसके परामर्श के अनुसार गवर्नर जनरल को काय करना चाहिए। परन्तु ऐसे सभी मामलों में जिनमें साम्राज्यीय हित अथवा ताज के परमाधिकार अंतर्गस्त हों, गवर्नर जनरल को घाट रखना चाहिए कि वह ताज का प्रतिनिधि है और यद्यपि उससे आशा की जाती है कि वह अपने मंत्रियों की सम्मति का उचित ध्यान करेगा, फिर भी अंतिम निणय उसे अपने व्यक्तिगत निणय तथा उत्तर दायित्व के आधार पर करना चाहिए। कुछ विशेष परिस्थितियों में वह उपनिवेश के राज्य मंत्री से भी मन्त्रणा कर सकता है।

गवर्नर-जनरल की स्थिति—गवर्नर जनरल अपने आचरण और नीति के लिए डोमीनियन पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी नहीं है, इस प्रकार का सभी उत्तरदायित्व मंत्रियों का है, क्योंकि उनके परामर्श के अनुसार ही वह काय करता है। किन्तु गवर्नर जनरल ताज के प्रति उत्तरदायी है और उसका उत्तरदायित्व साम्राज्यीय पार्लियामेंट के प्रति भी है। संक्षेप में, गवर्नर जनरल को केवल ऐसे ही काय सोपे गये हैं जो औपचारिक हैं। इस सम्बन्ध में ये टिप्पणियाँ महत्वपूर्ण हैं। अपने व्यक्तिगत रूप में, वह प्रभाव को डालने की आशा नहीं कर सकता जो कि ब्रिटेन में राजा (या रानी) डाल सकता है। उसका कायकाल छोटा होता है और यदि वह कनाडा निवासी न हो तो उसका कनाडा सम्बन्धी मामलों का ज्ञान भी सीमित रहता है। सबसे महत्वपूर्ण बात यह है कि उसकी नियुक्ति राजा (या रानी) द्वारा कनाडा के कैबिनेट के परामर्श पर की जाती है और उसके परामर्श पर राजा उसे उसके पद से भी हटा सकता है। जबकि कैबिनेट उसे अपनी नीति के सम्बन्ध में परामर्श देती रहती है, यह सम्भावना कम है कि वह उसकी मन्त्रणा से प्रभावित होगी। वह कैबिनेट के विरुद्ध नहीं खड़ा हो सकता। अब चूँकि गवर्नर जनरल बहुधा कनाडा निवासी होने लगे हैं, उसके लिए यह खतरा से पूर्ण होगा कि वह शासन कार्यों में हस्तक्षेप करे, क्योंकि वह सम्भवतया घरेलू दलीय विवादों से अपने को पूर्णतया अलग नहीं कर सकता। परन्तु ऐसा सम्भव है कि कनाडा में तीन या अधिक राजनीतिक दल रहे और गवर्नर जनरल को महत्वपूर्ण भाग लेना पड़े। चूँकि उनकी नियुक्ति छोड़े काल के लिए दलीय आधार पर की जाती है और वे आनुवंशिक राजा नहीं हैं, उनके द्वारा ऐसे कार्यों को सन्तोषपूर्वक किये जाने की कम आशा है। वे कनाडा की जनता के नाम से उस प्रकार बोलने का दावा नहीं कर सकते जिस प्रकार कि ब्रिटेन में राजा कर सकता है।¹ इस विषय में डासन कहता है—

जबकि गवर्नर जनरल की कनाडा के शासन में वास्तविक शक्तियाँ (aggressive vitality) लुप्त हो गयी हैं, उसे फिर भी भ्रूत्यवान कर्तव्यों का पालन करना पड़ता है। वह सामाजिक और समारोह सम्बन्धी बहुत से कार्यों का भार प्रधानमन्त्री के कंधों से स्वयं ले लेता है, वह कभी-कभी संयुक्त राज्य अमेरिका से कूटनीतिक सम्बन्धों में उपयोगी सिद्ध होता है और वह राज्यों के मामलों में कैबिनेट को पक्षपात रहित या सहायतापूर्ण परामर्श दे सकता है। उसके सबसे महत्वपूर्ण कार्यों में से एक प्रधानमन्त्री की नियुक्ति करना है। अधिक अवसरों पर तो प्रधानमन्त्री का स्थान सरकार की पराजय के परिणामस्वरूप रिक्त होता है, ऐसे अवसरों पर उसके उत्तराधिकारी को तलाश

करना केवल एक सरल और सीधा काय होगा अर्थात् विरोधी पक्ष के नेता को प्रधानमंत्री बनने के लिए आमन्त्रित करना। यदि उसका पद इस कारण से खाली हो सके कि वह बहुमत दल का नेता नहीं रहा है, तब भी उत्तराधिकारी का प्रश्न उत्पन्न न होगा यदि बहुमत दल को अपने नेता को चुनने का समय मिल जाये। परन्तु प्रधानमंत्री का पद अथ कारणों से भी खाली हो सकता है, जिनका पहले से अनुमान भी न हो और जिनमें यह सच्ची अनिश्चितता हो कि कौन प्रधानमंत्री बनेगा। ऐसे कठिन अवसरों पर गवर्नर जनरल को ऐसे व्यक्ति को मंत्रिमण्डल बनाने के लिए आमन्त्रित करना पड़ेगा जो इस काय के योग्य हो और जिसे कॉमन सभा में बहुमत का समय प्राप्त हो जाय।¹

प्रिवी परिषद (The Privy Council)—ब्रिटिश नाँव अमरीका कानून के संरक्षण ग्यारह म कहा गया है 'कनाडा की सरकार को सहायता व परामर्श देने के लिए एक परिषद् होगी, जो कनाडा के लिए रानी की प्रिवी परिषद् कहलायेगी', जिसके सदस्यों को गवर्नर जनरल छांटता है और शपथ दिलाता है। यह परिषद् लगभग 70 सदस्यों से मिलकर बनी है, जिन्हें प्रधानमंत्री के परामर्श पर छांट आता है और जो आजीवन सदस्य होते हैं उनके लिए कानून द्वारा कोई योग्यता विहित नहीं है सिवाय इसके कि उन्हें एक विशेष प्रकार की शपथ लेनी होती है। उन्हें कोई वेतन नहीं मिलता है, किन्तु उनके नाम के पहले 'सम्मानित' शब्द जुड़ता है। व्यवहार में परिषद् के सभी सदस्यों की नियुक्ति इस कारण से की गयी कि वे मंत्री नियुक्त किये जा सकें। जब वे मंत्रिपद से अलग होते हैं वे प्रिवी परिषद् के सदस्य बने रहते हैं, परन्तु उन्हें बैठकी में भाग लेने के लिए नहीं बुलाया जाता। इस प्रकार परिषद् में पुराने अथवा वर्तमान मंत्री सदस्य रहते हैं। यह परिषद् निकाय रूप में कोई काम नहीं करती, कनाडा के शासन के बारे में इसके उत्तरदायित्वों को कैबिनेट के मंत्री ही निभाते हैं। इसके सभी काय इसकी 'समिति' करती है, जिसमें कैबिनेट के सभी मंत्री रहते हैं। यह औपचारिक कायपालिका है, जिसे सपरिषद् गवर्नर जनरल कहा जाता है।

कैबिनेट—यह केन्द्रीय कायपालिका का दूसरा पहलू है। यह प्रिवी परिषद् की एक समिति है, जो पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी है। ब्रिटिश नाँव अमरीका कानून में इसका कहीं भी स्पष्ट उल्लेख नहीं है, वास्तव में इसका अस्तित्व कानून के बाहर है, किन्तु उसके विरुद्ध नहीं। अभिसमय के अनुसार मंत्रिमण्डल के सदस्य कॉमन सभा या सीनेट के सदस्य होते हैं। जब यह स्पष्ट हो जाता है कि कैबिनेट ने बहुमत का विश्वास खो दिया है तो यह त्याग पत्र दे देती है। इसके सदस्यों को प्रधानमंत्री छांटता है और उनमें से प्रत्येक एक या अधिक विभागों का मंत्री रहता है। बहुधा प्रिवी परिषद् और कैबिनेट की एक ही अथ में प्रयुक्त किया जाता है। बल्लोकी के अनुसार, प्रासन के प्रयोजनों के लिए परिषद् का क्रियाशील भाग 'समिति' है अर्थात् परामर्शदाताओं का वह समूह जिसके परामर्श पर ताज की शक्तियाँ का प्रयोग किया जाता है—कानूनी दृष्टि से समिति ही कैबिनेट है।²

कैबिनेट का निर्माण—कैबिनेट के सदस्यों की संख्या और उनकी नियुक्ति प्रधानमंत्री की इच्छा पर निर्भर करती है, किन्तु छांट करते समय उसे कई बातें ध्यान में रखनी पड़ती हैं। प्रत्यक्ष प्रांत यह समझता है कि कैबिनेट में उसका अपना प्रतिनिधि रहना चाहिए, बड़े प्रांत स्वभावतः अधिक प्रतिनिधियों की माँग करते हैं। साधारणतया प्रत्येक प्रांत का एक-एक प्रतिनिधि और ब्यूवेक व आटेरियो जैसे बड़े प्रांतों के चार-चार प्रतिनिधि मंत्रिमण्डल में लिये जाते हैं। मंत्रि

¹ Dawson R. M. *Democratic Government in Canada* ■ 38

² Clouet Hugh McD. *Canadian Government and Politics* pp 163-66

मण्डल के निर्माण में वर्गीय, मूल जातीय, धार्मिक तथा अन्य प्रकार की महत्वपूर्ण विविधताओं का ध्यान रखना पड़ता है। चूँकि केबिनेट का स्वरूप सधीय रहता है, अतएव प्रधानमंत्री द्वारा अपने सहयोगियों के चुनाव में दो कठिनाइयाँ आती हैं—पहली, कभी कभी प्रत्येक प्रांत के प्रतिनिधियों में से केबिनेट की सदस्यता के योग्य सदस्य छांटने में कठिनाई होती है। दूसरी, चूँकि प्रधानमंत्री का विभिन्न समूहों को केबिनेट में प्रतिनिधित्व देना होता है, अतएव कभी कभी वह योग्य व अनुभवी सदस्यों को भी केबिनेट में नहीं ले सकता।

प्रत्येक मंत्री को अपने पद की शपथ लेनी होती है। मंत्रियों का उत्तरदायित्व तीन प्रकार का है—(1) गवर्नर जनरल के प्रति प्रिवी परिषद् के सदस्य रूप में आज्ञा की परामर्श देने में, (2) प्रधानमंत्री के प्रति और एक-दूसरे के प्रति मंत्रिमण्डल की सुदृढ़ता बनाये रखने के लिए, और (3) कॉमन सभा के प्रति सामूहिक रूप से तथा अपने-अपने विभाग के अध्यक्ष रूप में व्यक्तिगत रूप से। केबिनेट की रचना, इंग्लैंड की भाँति अभिसमयों पर आधारित है (is based on conventions)। इसके मुख्य सिद्धांत ये हैं—मंत्रिमण्डल के सदस्य कॉमन सभा में बहुमत प्राप्त राजनीतिक दल के सदस्य हों, वे पार्लियामेंट के भी सदस्य हों, यद्यपि बाहर के सदस्यों के लिए कोड कानूनी रोक नहीं है। दूसरे विश्वयुद्ध पूर्व कनाडा में संसदीय सचिव नियुक्त नहीं होते थे, किंतु 1943 में उनकी आवश्यकता का अनुभव हुआ और तभी से संसदीय सहायक नियुक्त किये जाने लगे। अगस्त 1962 में उनकी संख्या 16 थी। वे न तो मंत्रिमण्डल के सदस्य होते हैं और न प्रिवी परिषद् के। उनका मुख्य कर्तव्य मंत्रियों को संसदीय कार्यों में सहायता देना है। वे अपने पदों पर तभी तक रहते हैं जब तक कि केबिनेट। इस प्रकार हम कह सकते हैं कि कनाडा में भी ब्रिटेन व भारत की भाँति केबिनेट और पूर्ण मंत्रिमण्डल जैसा अंतर है।

केबिनेट शासन का प्रमुख अंग अथवा शासन तंत्र की मुख्य कमानी है। रात्री और उसका प्रतिनिधि गवर्नर जनरल नाम की कार्यपालिका है, क्रियाशील और वास्तविक कार्यपालिका अथवा सरकार तो प्रधानमंत्री और केबिनेट ही हैं। गवर्नर-जनरल की नियुक्ति केबिनेट के परामर्श पर होती है और उसे सभी राजनीतिक मामलों में केबिनेट के परामर्श के अनुसार कार्य करना पड़ता है।

प्रधानमंत्री—वह केबिनेट का अध्यक्ष है और महत्त्व तथा शक्तियों में वह अपने सहयोगियों से बहुत बड़ा हुआ है। उसकी नियुक्ति औपचारिक रूप से गवर्नर जनरल द्वारा की जाती है, परंतु यथाथ में बहुमत दल का नेता प्रधानमंत्री बनता है। अन्य सभी मंत्रियों का चुनाव प्रधानमंत्री द्वारा किया जाता है और वह जब चाह मंत्रिमण्डल में उलट फेरकर सकता है। मंत्रियों में विभागों का वितरण भी प्रधानमंत्री ही करता है। वह केबिनेट की बैठकों में समापति रहता है। उसकी इच्छाओं का सभी विशेष रूप से ध्यान रखते हैं और साधारणतया उसको अपने दल का समर्थन भी मिलता है। परंतु उसके सहयोगी मंत्रिपद में सभ्य होते हैं, वे उसके अधीन नहीं। यदि मंत्रियों में विरोध या विद्रोह की भावना जाग जाय तो वे प्रधानमंत्री के विरुद्ध अपनी बात मनवा सकते हैं। अतएव सफल प्रधानमंत्री को जानना चाहिए कि उसे कब आदेश देना है, कब समझा बुझा कर काम लेना है और कब अपने सहयोगियों की बात माननी है। मंत्रियों के ऊपर प्रधानमंत्री की शक्ति बड़ी है, किंतु उसकी मात्रा इस बात पर निर्भर करती है कि उस पद पर कौन व्यक्ति बैठा है। प्रधानमंत्री सरकार का प्रमुख वक्ता भी है, वह सरकार की ओर से पार्लियामेंट तथा उसके बाहर महत्त्वपूर्ण घोषणाएँ करता है और समय-समय पर वक्तव्य देता है। वह स्वयं भी किसी विभाग का अध्यक्ष होता है किन्तु मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष होने के नाते सभी विभागों की देख-रेख करता है तथा उनके कार्यों में समन्वय स्थापित करता है। प्रधानमंत्री बहुमत दल का नेता भी होता है और प्रधानमंत्री तथा बहुमत दल के कारण उसका पद राष्ट्र में सबसे महत्त्वपूर्ण व शक्तिशाली है। कनाडा के प्रधानमंत्री की स्थिति बहुत सीमा तक वैसी ही है जैसी कि ब्रिटेन

य भारत म उन्हे प्रयात्मन्त्रिया की ।¹

7 आस्ट्रेलिया मे वायपालिका

ताज—सविधान अधिनियम की प्रस्तावना म कहा गया है कि मरी यूनाइटेड किंगडम क ताज के अंतर्गत राजा हुई है । इन प्रकार रानी एलिजाबथ द्वितीय आस्ट्रेलिया की भा रानी है और (ब्रिटिश) राष्ट्रमण्डल के सन्धियों के मय का हिस्सा है । आस्ट्रेलिया म रानी का प्रतिनिधि गवर्नर जनरल है और सप्तातरित राज्या म गवर्नर राजी के प्रतिनिधि हैं । जून 1954 म रानी एलिजाबथ स्वयं आस्ट्रेलिया यात्रा पर गयी थीं, ता उन्हां राज्या की समता का उद्घाटन करत तथा वायपालिका परिषद् और प्रीवि परिषद् की बैठक का सम्भागतित्व करत स्वयं पामन किया । कुछ भी हो, रानी तो राज्य का ध्वजधारी अध्यक्ष है और वह कई भी वास्तविक शक्तियों का प्रयोग नहीं करती । ताज के वाय ता केवल नाम क है, जैसा गवर्नर-जनरल की नियुक्ति, विनिविषय म उसे पामनवैल्य य सप्तातरित राज्या के उपयुक्त अधिकारी परामश देने हैं ।

गवर्नर जनरल—सविधान के संक्लान 2 मे लिखा है कि गवर्नर-जनरल कामनवल्थ में रानी का प्रतिनिधि रहेगा और रानी क प्रसाह्वाल मे किन्तु सविधान के अधीन रहकर उन शक्तिया य वायों का प्रयोग करेगा जो कि रानी उसे सौंप । उसकी नियुक्ति ताज द्वारा की जाती है और उसके प्रमादपयत ही यह अपन पद पर रहता है, किन्तु उसकी पदावधि पाँच या छ वष हज़ा है । 1924 से पूर्व गवर्नर जनरल की नियुक्ति यूनाइटेड किंगडम के मन्त्रियों के परामश पर जो इस विषय मे डोमोनियम के मन्त्रियों स मन्त्रणा करत थे, की जाती थी, अत वह राजा (रानी) व यूनाइटेड किंगडम के मन्त्रियों का डोमोनियम मे प्रतिनिधि होता था । 1926 की बान्सार रिपोर्ट न यह स्वीकार किया कि भविष्य म वह केवल राजा का ही प्रतिनिधि रह । 1926 क साम्राज्य सम्मेलन मे डोमोनियनों के गवर्नर जनरल के भाग को पारिभाषित करत हुए कहा गया था कि 'डोमोनियन मे गवर्नर जनरल राजा का प्रतिनिधि है जिसकी स्थिति डोमोनियन के प्रामान मे सभी आवश्यक बातों मे ग्रेट ब्रिटेन के राजा के समान है और वह ग्रेट ब्रिटेन म राजा की सरकार या उसके किसी विभाग का प्रतिनिधि अथवा अभिवर्त्ता नहीं है ।' उसी वष के साम्राज्य सम्मेलन ने यह भी सिफारिश की कि भविष्य म डोमोनियन सरकार व यूनाइटेड किंगडम की सरकार के बीच सीधा संचार स्थापित हो और पत्र-व्यवहार गवर्नर-जनरल के माध्यम द्वारा हो । 1930 के साम्राज्य सम्मेलन म यह स्वीकार किया गया कि गवर्नर जनरल की नियुक्ति सम्बन्धित डोमोनियन के मन्त्रियों के परामश से ही की जायेगी । उस वष के सम्मेलन की रिपोर्ट म कहा गया है—(अ) गवर्नर जनरल की नियुक्ति मे राजा, जिसका वह डोमोनियन म प्रतिनिधि होता है और सम्बन्धित डोमोनियन ही अभिषिच अथवा हित रखते हैं (आ) डोमोनियन के सम्बन्ध म भी यही साविधानिक प्रथा लागू होगी कि वह वहाँ के उत्तरदायी मन्त्रियों के परामश पर वाय कर और जो मन्त्री उसे परामश दें तथा उसके लिए उत्तरदायी हो व डोमोनियन मे राजा के मन्त्री समझे जायेंगे ।

उसकी शक्तियों व वायों का पता तीन जालेखा से लगाया जा सकता है—(1) लट्ट

¹ The constitutional powers and position of the Canadian Prime Minister are a close replica of his prototype in England. It could not be otherwise for Canada has borrowed its political institutions from the mother country. The Prime Minister as in England is the leader of the government. He is central to the formation of the Ministry, central to its life and central to its death. He is like the Prime Minister of England a Sun around which planets revolve the hub of the governmental machinery. —Patel S R op cit, pp 330-31.

पेटेंट, (2) रॉयल सोल मेयुअल व अलगत हियायते, और (3) गवर्नर जनरल का कमीशन। 1914 के पूर्व तो ऐसे तीन अवसर आये जबकि गवर्नर जनरल ने प्रतिनिधि सदन के विघटन के सम्बन्ध में मंत्रियों के परामर्श को नहीं माना, परन्तु तब से तो गवर्नर जनरल सभी मामलों में मंत्रियों के परामर्श पर कार्य करता आया है। जब 1929 व 1931 में ऐसे अवसर आये तो गवर्नर जनरल ने ब्रिटिश प्रथा का पालन किया, जिसके अनुसार राजा कॉमन सभा का विघटन मंत्रियों के परामर्श से ही करता है। किन्तु सच्ची भी बहुत सोच समझकर ही विघटन की माँग करते हैं।

कॉमनवैलथ की वायपालिका शक्ति रानी में निहित है और उसका प्रयोग गवर्नर जनरल ही उसके प्रतिनिधि रूप में कर सकता है, वायपालिका शक्ति कॉमनवैलथ के संविधान व कानूनों को कार्यान्वित करने व उन्हें वायम रखने तक विस्तृत है। संवधान 62 में गवर्नर-जनरल को परामर्श देने के लिए एक 'संघीय कार्यकारिणी परिषद्' (Federal Executive Council) की व्यवस्था है, अतएव जहाँ कहीं सपरिषद् गवर्नर-जनरल का उल्लेख आया वहाँ उसी परिषद् से आश्रय होगा। संसद द्वारा कोई भी विधेयक पास हो जाने के बाद गवर्नर जनरल की अनुमति मिल जाने पर ही अधिनियम बन सकता है। संवधान 58, 59 और 60 के अन्तर्गत गवर्नर जनरल किसी विधेयक को रानी की स्वीकृति के लिए रोक रख सकता है। संवधान 74 के अन्तर्गत उसे किसी भी ऐसे प्रस्तावित कानून को रोक रखना अनिवार्य है जो प्रिवी परिषद् में विशेष अपील करने के अधिकार को सीमित करने वाला हो। परन्तु अब यह प्रथा पड़ गयी है कि विधेयकों को रोक रखने की विवेकीय शक्ति का प्रयोग केवल डोमोनियन में गवर्नर जनरल की शक्तियों के विषय में माय साविधानिक प्रथा अर्थात् मंत्रियों के परामर्शानुसार ही किया जा सकता है।¹

गवर्नर जनरल (व गवर्नर) को एक परमाधिकार भी प्राप्त है, उदाहरण के लिए, साविधानिक दृष्टि से गवर्नर जनरल कॉमनवैलथ कानूनों के विरुद्ध किये गये अपराधों को क्षमा कर सकता है और युद्ध सम्बन्धी परमाधिकारों का भी प्रयोग कर सकता है। संवधान 68 के अनुसार कॉमनवैलथ की नाविक तथा सैनिक शक्तियों की मुख्य कमान रानी के प्रतिनिधि रूप में गवर्नर जनरल में निहित है। संवधान 70 के अन्तर्गत गवर्नर की कुछ शक्तियाँ गवर्नर-जनरल में निहित थीं। उन मामलों के बारे में, जो संविधान के अन्तर्गत कॉमनवैलथ की वायपालिका सरकार के हाथों में आये, वे सभी शक्तियाँ और कार्य जो कॉमनवैलथ की स्थापना के समय उपनिवेशों के गवर्नर में निहित थे और जिनका प्रयोग वह वायकारिणी परिषद् के परामर्श से करता था अथवा उपनिवेश के किसी प्राधिकारी में निहित थी, गवर्नर-जनरल या सपरिषद् गवर्नर जनरल में निहित हो गयीं।

संघीय वायकारिणी परिषद् और मंत्रिमण्डल—यह तो पहले ही बताया जा चुका है कि कॉमनवैलथ के संविधान की एक मुख्य विशेषता सांसद पद्धति अथवा उत्तरदायी शासन है। कोई भी व्यक्ति मंत्रिपद पर तीन माह से अधिक काल तक नहीं रह सकता यदि वह इस बीच में सीनेट या प्रतिनिधि-सदन का सदस्य न बने। 1927 में संविधान के विषय में बंटाये गये शाही आयोग (Royal Commission) की रिपोर्ट में कहा गया है कि कॉमनवैलथ पार्लियामेंट के इतिहास में आरम्भ से लेकर उस समय तक उत्तरदायी शासन का अस्तित्व रहा है और गवर्नर-जनरल ने अपने मंत्रियों के परामर्श पर ही कार्य किया है। फिर भी आस्ट्रेलिया के संविधान के सम्बन्ध में एक महत्त्वपूर्ण बात वायकारिणी परिषद् और मंत्रिमण्डल के बीच अन्तर है। संवधान 62 के अनुसार कॉमनवैलथ की वायपालिका शक्ति गवर्नर-जनरल में निहित है, जिसे संघीय वायकारिणी परिषद्

¹ Crisp L. F. *The Parliamentary Government of the Commonwealth of Australia*

परामर्श देती है। इसकी बैठको में गवर्नर-जनरल सभापति रहता है और इसके सदस्य उसके प्रशासनिक पदों पर अपने पदों पर आसीन रहते हैं। संवैधान 64 के अनुसार गवर्नर-जनरल कामनवेल्थ कउन शासनिक विभागों का प्रशासन करने के लिए, जिन्हें संपरिषद् गवर्नर-जनरल स्थापित करे, अधिकारी नियुक्त कर सकता है। ऐसे अधिकारी अर्थात् राज्य के मंत्री भी गवर्नर-जनरल के प्रशासनिक पदों पर रहते हैं, परन्तु यथाथ (व्यवहार) में इसका अर्थ यह है कि वे अपने पदों पर तब तक रहते हैं जब तक उन्हें प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के बहुमत का विश्वास व समर्थन प्राप्त रहे। संवैधान 62, 63 और 64 उत्तरदायी शासन की संस्था को कानूनी सत्ता प्रदान करने हैं।

सभी राज्य मंत्री कार्यकारिणी परिषद् के पदेन सदस्य होते हैं। इनकी बैठका में भी आवश्यक हो केबिनेट के नियमों को कानूनी रूप प्रदान किया जाता है, नियुक्तियों की जाती है त्याग पत्र स्वीकार किये जाते हैं, लघुधोषणाएँ जारी की जाती हैं और विनियम आदि निर्मित होते हैं। परन्तु राज्य की नीति का निर्धारण राज्य मंत्री, मंत्रिमण्डल की बैठको में करते हैं, बिना सभापति प्रधानमंत्री रहता है। मंत्रियों का यह समूह, जिसे केबिनेट कहते हैं, शासन के कानूनी-जन का भग नहीं है, इसकी बैठके एक प्रकार से प्राइवेट और मननारमक होती हैं और उनमें लिये गए नियमों का कोई कानूनी प्रभाव नहीं होता। जनवरी 1956 में मंत्रिमण्डल की रचना युनाइटेड किंगडम में प्रचलित पद्धति के अनुकूल बनायी गयी। इसमें अब एक केबिनेट होती है जिसके सम्म सब मंत्री नहीं होते अर्थात् अनेक मंत्री केबिनेट से बाहर रहते हैं, जिन्हें केबिनेट की बैठकों में आमन्त्रित किया जा सकता है, जब भी उनके विभागों से सम्बन्धित मामलों पर केबिनेट की दृष्टि में विचार हो। इस प्रकार युनाइटेड किंगडम व भारत की भाँति आस्ट्रेलिया में भी अब मंत्रि समुदाय व मंत्रिमण्डल के बीच अंतर उत्पन्न हो गया है।

संवैधान 65 के अनुसार राज्य के मंत्रियों की संख्या सात से अधिक नहीं हो सकती थी जब तक कि पार्लियामेंट अथ व्यवस्था न करती। परन्तु जैसे जैसे कॉमनवेल्थ के हिंदी और प्रशासन का क्षेत्र विस्तृत हुआ, राज्य के मंत्रियों की संख्या 7 से बढ़कर 28 तक पहुँच गयी। 'बनाता और आस्ट्रेलिया में केबिनेट की रचना करते समय प्रदेशों के प्रतिनिधित्व का ध्यान रचना प्राण है। आस्ट्रेलिया में समान अभिसमय पड़ गये हैं, यद्यपि वे जातीय तथा भाषायी भेदों से बचने अधिक पेचीदा नहीं घने हैं। परन्तु मंत्रि समुदाय में अधिक स्थानों के लिए 'यू साउथवेल्स और विक्टोरिया के बीच प्रतिद्वंद्विता रहती है और यह देखना आवश्यक समझा जाता है कि मंत्रि समुदाय में सभी राज्यों का प्रतिनिधित्व रहे। यह स्पष्ट है कि दल या केबिनेट में इस प्रकार का सघातक अथवा प्रादेशिक रचना से एक प्रकार की कमजोरी व नियम न कर सक्ता स्वाभाविक है और यह भी सम्भावना रहती है कि केबिनेट के लिए ध्येष्ठ व्यक्तियों को न छोड़ा जा सके। यह एक मननात्मक विचार है जो नीति के सभी महत्त्वपूर्ण मामलों को निर्धारित करती है। प्रत्येक मंत्री किसी एक विभाग का राजनीतिक अध्यक्ष होता है। मिलर के दावा में, 'कौन आवश्यक बातों में आस्ट्रेलियन पार्लियामेंट में केबिनेट का औपचारिक भाग प्रायः बसा है जहाँ कि वेटमिनिस्टर में अर्थात् युनाइटेड किंगडम की पार्लियामेंट में, यह वर्तमान समय की प्रथा होती है।

प्रधानमंत्री—आस्ट्रेलिया में प्रधानमंत्री की स्थिति बहुत सीमा तक बंदी ही है जमीन प्रिटा, यनाहा व भारत में प्रधानमंत्रियों की होती है। यह बहुमत दल व सरकार का नेता होता है। उसे मरसला से मंत्रिमण्डल व मंत्रि समुदाय की चुन बह सकने हैं। सविधान अधिनियम में मंत्रिमण्डल और प्रधानमंत्री का कोई उल्लेख नहीं है, अतः उसका पद को कानूनी मान्यता प्राप्त नहीं है।

8 श्रीलंका में कायपालिका

राजा अथवा रानी—1946 के श्रीलंका (संविधान) परिपद आदेश के संक्शन 45 के अनुसार, कायपालिका शक्ति राजा (अथवा रानी) में निहित है, और उसकी ओर से उसका प्रयोग गवर्नर जनरल उस परिपद आदेश व अन्य कानूनों के अनुसार कर सकता है। क्योंकि अभी तक श्रीलंका का पद एक डोमिनियन का है, अतः उसका ब्रिटिश राजा (रानी) से सम्बन्ध बना हुआ है, यद्यपि उसका रूप बदल गया है, रानी राज्य की अध्यक्ष है और श्रीलंका का शासन ताज के नाम में चलता है। मंत्री और सावजनिक सेवक ताज के सेवक हैं और कानूनी प्रक्रिया भी ताज के नाम से होती है। रानी एलिजाबेथ द्वितीय ब्रिटेन व श्रीलंका की रानी है। रानी के गद्दी पर पदारूढ़ होने की फरवरी 1952 में पृथक उद्घोषणा द्वारा मायता प्रदात की गई थी, जिस पर श्रीलंका के गवर्नर जनरल व मंत्रियों के हस्ताक्षर थे। उद्घोषणा को श्रीलंका के पार्लियामेंट भवन की सीढ़ियों से आठ फरवरी को अंग्रेजी, सिंहली व तमिल में पढ़ा गया था। रानी की उपाधि इस प्रकार है—एलिजाबेथ द्वितीय, श्रीलंका और अन्य राज्यों व प्रदेशों की रानी, राष्ट्रमण्डल की अध्यक्ष। इससे स्पष्ट है कि श्रीलंका के राजनीतिक नेताओं और जनता ने साविधानिक राजतन्त्र को स्वीकार किया है और वे रानी के प्रति निष्ठा रखते हैं। फिर भी, इसका श्रीलंका की स्वतन्त्रता पर कोई कुप्रभाव नहीं पड़ता, क्योंकि रानी और गवर्नर जनरल अपनी शक्तियों का प्रयोग डोमिनियन मंत्रिमण्डल के परामर्श के अनुसार ही करते हैं।

गवर्नर जनरल—उपनिवेश पद की प्राप्ति से पूर्व, श्रीलंका में ताज का प्रतिनिधि गवर्नर कहलाता था। वर्तमान संविधान में उसका स्थान गवर्नर जनरल ने ले लिया है। गवर्नर जनरल की नियुक्ति रानी द्वारा पाँच वर्ष के लिए होती है। उसकी नियुक्ति कमीशन द्वारा शाही मोहर के अंतर्गत होती है। परंतु अब गवर्नर-जनरल की नियुक्ति श्रीलंका सरकार के परामर्श से की जाती है, जिसका व्यवहार में अब श्रीलंका के प्रधानमंत्री की मंत्रणा से है। उसे प्रतिवर्ष 8,000 पौण्ड वेतन मिलता है, जो कर से मुक्त है। इसके अतिरिक्त, उसे बिना किराये का राज निवास मिलता है। गवर्नर जनरल का वेतन और भत्ते आदि श्रीलंका की संचित निधि पर भारित है। गवर्नर जनरल को अपने पद की शपथ लेनी होती है और साथ में निष्ठा की शपथ भी, यह शपथ मुख्य यायाधिपति या उसकी अनुपस्थिति में अन्य यायाधीश एवं मंत्रिमण्डल के सदस्यों के सामने ली जाती है।

बीमारी या षोडे समय की अनुपस्थिति की दशा में गवर्नर जनरल को सावजनिक मोहर के अंतर्गत उप गवर्नर जनरल नियुक्त करने का अधिकार है, जो गवर्नर जनरल के निर्देशानुसार उसके कार्यों को करेगा। उप गवर्नर जनरल की नियुक्ति से गवर्नर जनरल की शक्ति और अधिकारों में कोई कमी न आयेगी, सिवाय जबकि रानी ऐसा करना उचित समझे। 1947 के लेटस पेटे ट में गवर्नर जनरल की द्वीप से अनुपस्थिति अथवा अक्षमता की अवस्था में स्थान को भरने की भी व्यवस्था है। रानी चाहे तो किसी अन्य व्यक्ति को उसके स्थान पर नियुक्त कर सकती है परंतु यदि कोई अन्य व्यक्ति नियुक्त न किया जाये तो सर्वोच्च यायालय का मुख्य यायाधिपति, रानी के प्रसाद काल में, श्रीलंका का शासन चलायेगा। इस प्रकार से नियुक्त अधिकारी को वेतन रूप में 6,000 पौण्ड प्रतिवर्ष मिलेगा। गवर्नर-जनरल राज्य का साविधानिक अध्यक्ष है, अतएव उसकी सभी शक्तियाँ औपचारिक हैं। फिर भी इन शक्तियों का विवेचन निम्नलिखित शीपका के अंतर्गत किया जा सकता है—

कायकारी—उसे कुछ महत्वपूर्ण प्रशासनिक कार्य करने पड़ते हैं। अनेक महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ उसी के द्वारा की जाती हैं। वह प्रधानमंत्री को नियुक्त करता है और उसके पक्ष से अन्य मंत्रियों की भी नियुक्ति करता है। प्रधानमंत्री व अन्य मंत्री अपने पदों पर

प्रसाद पय त आसीन रहते हैं, परन्तु व्यवहार में इसका अर्थ यह है कि वे अपने पदों पर तब तक पदार्हृत रहते हैं जब तक कि उन्हें प्रतिनिधि सदन में बहुमत का समयन प्राप्त रहे अथवा जब तक प्रधानमंत्री त्याग पत्र न दे या मन्त्रिमण्डल में उलट फेर न करे। संसदीय शासन पद्धति में गवर्नर जनरल को प्रधानमंत्री का चुनाव करने का अधिकार 'नहीं' के समान है, क्योंकि बहुसंख्यक दल का नेता ही प्रधानमंत्री बनता है। गवर्नर जनरल ही लोक-सेवा आयोग के सभापति और सत्सा तथा परिसीमन आयोग के सदस्यों को नियुक्त कर सकता है। वह युद्ध की घोषणा और सन्धि कर सकता है। परन्तु इन शक्तियों के प्रयोग में उसे श्रीलंका के प्रधानमंत्री के परामर्श की माना होता है, जैसे कि अथ डोमीनियनो में भी स्थापित प्रथा है।

विधायी—समय में, उसकी शक्तियाँ व उसके कार्य इस क्षेत्र में इस प्रकार हैं—(1) उन पार्लियामेंट को आहूत करने और उसका सत्रावसान (Prorogue) करने तथा प्रतिनिधित्व का विघटन करने की शक्ति प्राप्त है। विघटन करने की शक्ति का प्रयोग प्रधानमंत्री के परामर्श के अनुसार किया जाता है। (2) वह सीनेट के पंद्रह सदस्यों को नामजद करता है, नामजद सदस्य ऐसे व्यक्ति होने चाहियें जिन्होंने प्रतिष्ठित सेवा की हो या जिन्हें व्यावसायिक, औद्योगिक जीवन कृषि या वाणिज्य में उच्च स्थान प्राप्त हो। वह प्रतिनिधि-सदन के भी छ सत्स्यों को नामजद कर सकता है जिन्हें ऐसे हिता को, जिनका प्रतिनिधित्व न हुआ हो या जिनका अपर्याप्त प्रतिनिधित्व हुआ हो प्रतिनिधित्व देने के लिए नामजद किया जाता है। (3) पार्लियामेंट के दोनों सदनों द्वारा पास किया गया प्रत्येक विधेयक गवर्नर जनरल के पास भेजा जाता है, जो उस पर रानी के नाम में अनुमति दे सकता है अथवा अनुमति देने से इनकार कर सकता है। (4) नई पार्लियामेंट के उद्घाटन अथवा पार्लियामेंट के प्रथम सत्र पर गवर्नर-जनरल, ताज की ओर से, गद्दी से भाषण (Speech from the Throne) पढ़ता है। उनमें श्रीलंका सरकार के विधायी कार्यक्रम की रूपरेखा दी होती है और उसे मन्त्रिमण्डल ही तैयार करता है।

यायिक—गवर्नर-जनरल सर्वोच्च 'यायालय' के मुख्य न्यायाधिपति और अन्य 'यायाधीनों' को नियुक्त करता है। वही 'यायिक' सेवा आयोग के सदस्यों को भी नियुक्त करता है। रानी के प्रतिनिधि रूप में, परन्तु श्रीलंका सरकार के परामर्श पर वह अभियुक्तों को क्षमादान भी करता है।

उसकी स्थिति—श्रीलंका के शासन में उसका स्थान रानी के बाद ही आता है। उसका पद सबसे अधिक सम्मान का है। परन्तु चूँकि वह साविधानिक अध्यक्ष है, उसकी शक्तियाँ नाममात्र की हैं। श्रीलंका सरकार से रानी की भेजे जाने वाले और रानी से श्रीलंका सरकार को आने वाले सभी पत्र उसके द्वारा जाते और आते हैं। 'यद्यपि गवर्नर जनरल की शक्ति बहुत कम है, उस कुछ प्रभाव डालने का अवसर प्राप्त है। उसे अधिकार है कि उसे राज्य में सम्बन्धित सभी मामलों की सूचना मिलती रहे। उन मामलों के बारे में वह मन्त्रियों को अपना मत अपना दृष्टिकोण बता सकता है, यद्यपि अंत में उसे मन्त्रियों के निर्णय को ही सहमत देनी होती है। गवर्नर जनरल कितना प्रभाव डाल सकेगा, उसकी मात्रा बहुत सीमा तक उस पद पर आसीन व्यक्ति के व्यक्तित्व पर निर्भर करेगी। उसके मुख्य कार्य वास्तव में अराजनीतिक क्षेत्र में हैं। उससे आशा की जाती है कि वह राष्ट्र से चिह्न रूप में, राजनीतिक दलों के सघर्ष से ऊपर, कार्य करेगा।'¹

वर्तमान संविधान के सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्राविधानों का सम्बन्ध मन्त्रिमण्डलशासन के जारी करने से है। पूर्ववर्गीय संविधान में मन्त्रिमण्डल और वायपालिका समितियों की व्यवस्था एक अनोखी विशेषता थी। संकान 46 (1) में कहा गया है कि मन्त्रियों की एक

केबिनेट होगी, जिस पर द्वीप के शासन की सामान्य नीति के निर्देशन व नियंत्रण का भार रहेगा और जो सामूहिक रूप से पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी होगी। केबिनेट निर्माण के सम्बन्ध में अथ प्राविधान उपर्युक्त संवधान के उपभाग दो और चार में दिये गये हैं। पहले में कहा गया है कि मंत्रियों में से एक, जो केबिनेट का अध्यक्ष होगा, प्रधानमंत्री कहलायेगा, अथ मंत्रियों में से एक वयामंत्री और दूसरा वित्त मंत्री कहलायेगा। बाद वाला उपभाग कहता है—प्रधानमंत्री प्रतिरक्षा व परराष्ट्र मामलों के विभागों का मंत्री रहेगा और उन विभागों के प्रशासन को अथ मामलों के प्रशासन के साथ, जिन्हें वह अपने अधीन रखना चाहे, चलायेगा। प्रधानमंत्री से अलग प्रत्येक मंत्री उस विषय (विभाग) के प्रशासन और कार्यों का भार सम्भालेगा जो कि उसे प्रधानमंत्री सौंपे।

मंत्रिमण्डल के सम्बन्ध में अथ प्राविधान संवधान 47, 48 व 50 में दिये गये हैं। संवधान 47 के अन्तर्गत गवर्नर जनरल ससदीय सचिवों की नियुक्ति कर सकता है, जो मंत्रियों को उनके पार्लियामेंट तथा विभागीय कार्यों में सहायता देते हैं, परन्तु ससदीय सचिवों की संख्या किसी भी समय मंत्रियों की संख्या से अधिक नहीं हो सकती। संवधान 49 के अनुसार कम से कम दो मंत्री सीनेट के सदस्य होने आवश्यक हैं, उनमें से एक वयामंत्री रहेगा। यदि पूर्वगामी संवधान के अनुसार ससदीय सचिव नियुक्त किये जायें तो उनमें दो से अधिक सीनेट के सदस्य नहीं हो सकते। संवधान 49 (1) के अनुसार—प्रत्येक मंत्री और ससदीय सचिव रानी के प्रसाद पर्यन्त ही अपने पद पर आसीन रहेगा, परन्तु कोई भी मंत्री अथवा ससदीय सचिव गवर्नर जनरल को सम्बोधित अपने हाथ से लिखे त्यागपत्र द्वारा पद त्याग कर सकता है। संवधान 49 (2) के अनुसार किसी भी ऐसे मंत्री या ससदीय सचिव को जो लगातार चार माह तक सदन के किसी सदन का सदस्य न रहे, उस अवधि के अन्त होने पर अपने पद से त्यागपत्र देना पड़ेगा। संवधान 49 (3) कहता है—जब कभी कोई मंत्री या ससदीय सचिव, किसी भी कारण से, अपने कोई भी कार्य करने में असमर्थ हो, तो गवर्नर-जनरल उसके स्थान पर दूसरे व्यक्ति को नियुक्त कर सकता है। इस प्राविधान पर टीका करते हुए सर आइजर जॉनिस् ने लिखा है 'यद्यपि संविधान में स्पष्ट रूप से कार्यवाहक प्रधानमंत्री की नियुक्ति का कोई उल्लेख नहीं है और ऐसी नियुक्ति साधारणतया होती भी नहीं संवधान 49 (3) से स्पष्ट है कि ऐसी नियुक्ति की जा सकती है। आगे, यह भी सम्भव है कि किसी मंत्री को अपने कार्य भार के अतिरिक्त उप प्रधानमंत्री भी बनाया जाय और तब प्रधानमंत्री यह निश्चय करेगा कि उसे उस रूप में क्या विषय अथवा कार्य सौंपे जायें'।¹

उपर्युक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि संविधान में मंत्रिमण्डल निर्माण के सम्बन्ध में विस्तृत प्राविधान दिये गये हैं। भारत के संविधान में इस प्रयोजन के केवल दो छोटे अनुच्छेद हैं और ब्रिटेन के संविधान में प्रायः ये सभी बातें प्रथाओं द्वारा विनियमित हैं। संविधान ने मंत्रियों की संख्या नियत नहीं की है, अतः मंत्रिमण्डल का आकार प्रधानमंत्री की पसन्द तथा विभिन्न दलों की स्थिति के अनुसार घट बढ़ सकता है। 1947 में डी० एस० सेनानायक की अध्यक्षता में निर्मित प्रथम मंत्रिमण्डल में तेरह मंत्री और नौ ससदीय सचिव थे। 1952 में हुए आम चुनाव के बाद पुनर्गठित मंत्रिमण्डल में भी चौदह मंत्री और आठ ससदीय सचिव थे। जुलाई 1960 में श्रीमती सिरीमावो भण्डारनायक के नेतृत्व में बने मंत्रिमण्डल में भी चौदह मंत्री रहे। श्रीलंका में उप मंत्री अथवा राज्य मंत्री नहीं हैं।

मंत्रिमण्डल की साधारणतया प्रति सप्ताह बैठक होती है। उसकी बैठकों पर प्रधानमंत्री सभापति रहता है और उनमें निम्न एवम्त अथवा बहुमत से होते हैं मंत्रिमण्डल के कार्यों में

सहायता देने के लिए एक उसका सचिव (Secretary to the Cabinet) होता है। उसी नियुक्ति गवर्नर जनरल द्वारा की जाती है और उसी पर मंत्रिमण्डल के कार्यालय का भार रहता है। सचिव के कार्य, उन निर्देशों के अनुसार जोकि उसे प्रधानमंत्री दे, ये हैं—मंत्रिमण्डल की बैठकें बुलाना, बैठकों के लिए कार्य मूची तैयार करना, उनकी कार्यवाही का रेकाड रखना, और मंत्रिमण्डल के निर्णयों को सम्बंधित व्यक्तियों अथवा अधिकारियों तक पहुँचाना। मंत्रिमण्डल समितियों का भी प्रयोग करता है, क्योंकि मंत्रिमण्डल के सामने तो नीति सम्बंधी महत्वपूर्ण मामले आते हैं और वह उन पर निर्णय लेता है। जब कभी कुछ मामलों में छानबीन की आवश्यकता होती है, तो वह काम समितियों को सौंप दिया जाता है। उनकी रिपोर्ट पर मंत्रिमण्डल विचार करने के बाद निर्णयों पर पहुँचता है।

प्रधानमंत्री—प्रधानमंत्री के पद की रचना स्वयं संविधान द्वारा की गयी है। सन 46 (2) में कहा गया है कि मंत्रिमण्डल का अध्यक्ष प्रधानमंत्री कहलायेगा। उसी संवदन के अनुसार उसे उन मामलों के अतिरिक्त जिन्हें वह अपने हाथों में रखना चाहे, प्रतिरक्षा व परराष्ट्र का भार भी सम्भालना आवश्यक है। प्रधानमंत्री की नियुक्ति गवर्नर जनरल करता है, परन्तु उसे वास्तविक छूट करने अथवा अपने विवेक के प्रयोग का अवसर 'नहीं' समान है। गवर्नर जनरल को प्रतिनिधि सदन में बहुसंख्यक दल के नेता को मंत्रिमण्डल का निर्माण करने के लिए आमन्त्रित करना पड़ता है। प्रधानमंत्री पार्लियामेंट के किसी भी सदन का सदस्य हो सकता है। श्रीलंका की वर्तमान प्रधानमंत्री, श्रीमती सिरिमावो भण्डारनायके न, जो पूर्ववर्ती प्रधानमंत्री की विधवा हैं, 1960 के आम चुनाव में किसी निर्वाचन क्षेत्र से आम चुनाव नहीं लड़ा था, परन्तु उन्होंने श्रीलंका स्वतंत्र दल (Sri Lanka Freedom Party) के लिए निर्वाचन अभियान का नेतृत्व किया और वही पार्टी चुनाव में विजयी रही। चुनाव के बाद श्रीमती भण्डारनायके ने नेता चुना गया और तदनुसार उन्हें प्रधानमंत्री बनाया गया। जिससे कि वह अपने पद पर आसीन रह सकती, उन्हें सीनेट का सदस्य नामजद किया गया।

प्रधानमंत्री मंत्रिमण्डल अर्थात् शासन का अध्यक्ष है। अर्थात् सभी मंत्री उसके परामर्श से गवर्नर जनरल द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। व्यवहार में, वही अर्थात् मंत्रियों की छूट करता है। उनकी सरप्राय नियंत्रित करता है और उनमें विभागों का वितरण करता है। वह मंत्रिमण्डल से किसी भी मंत्री को हटा सकता है अथवा मंत्रिमण्डल में जब चाहे उलट फेर कर सकता है। अर्थात् मामलों के अतिरिक्त उस पर प्रतिरक्षा व परराष्ट्र मामलों का भार है। वही मंत्रिमण्डल की बैठकों में सभापति रहता है और वही मंत्रिमण्डल व गवर्नर जनरल के बीच सत्कार का एक मात्र साधन है। प्रधानमंत्री ही सदन के नेता, सीनेट के नेता, मुख्य सचिव (Chief Whip) की जो मंत्री होते हैं, नियुक्त करता है। मंत्रिमण्डल के प्रमुख के नाते उसका एक अत्यधिक महत्वपूर्ण कार्य सम्पूर्ण प्रशासन की सामाय देख रेख करना और विभिन्न विभागों के कार्यों के बीच सम्बन्ध स्थापित करना है। प्रधानमंत्री बहुमत दल का नेता होता है और इस रूप में उसके अनुयायियों की संख्या देश में काफी बड़ी होती है। सरकार का नेता होने के नाते वह नीति सम्बंधी अनेक महत्वपूर्ण वक्तव्य देता है। इस प्रकार वह सदन के भीतर तथा बाहर सरकार व दल दोनों का ही प्रमुख प्रवक्ता है। प्रधानमंत्री को अनेक उच्च पदों पर नियुक्ति की शक्ति भी प्राप्त है। व्यवहार में, सभी महत्वपूर्ण पदों पर नियुक्ति उसी के द्वारा की जाती है जैसे उच्च आयुक्त, राजदूत, लोक सेवा आयोग के सभापति व सदस्य आदि की।

9 पश्चिम जर्मनी में कार्यपालिका

राष्ट्रपति—आंतरिक और अंतर्राष्ट्रीय मामलों में राष्ट्रपति सहायक गणतन्त्र (Federal

Republic) का औपचारिक अध्यक्ष है। उसका निर्वाचन पाँच वर्ष की अवधि के लिए होता है और उसका केवल लगातार दूसरी अवधि के लिए ही एक बार और पुनर्निर्वाचन हो सकता है। उसका निर्वाचन एक विशेष सघीय सम्मेलन द्वारा किया जाता है, जो सघीय विधानमण्डल के लोकप्रिय सदन (Bundestag) के सदस्यों तथा उनके बराबर सख्या में आनुपातिक प्रतिनिधित्व के आधार पर चुने गये राज्य विधानमण्डलों के सदस्यों से मिलकर बनता है। 1960 के बाद वाले वर्षों में कुल सदस्यों की सख्या लगभग 1000 थी। निर्वाचन परिणाम सदस्यों के पूर्ण बहुमत से निर्णित होता है। यदि दो बार मतदान होने पर भी किसी उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता, तो तीसरी बार मतदान में सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाला उम्मीदवार निर्वाचित हो जाता है। राष्ट्रपति की अक्षमता की दशा में अथवा अवधि के पूर्व पद रिक्त होने पर उसके कर्त्तव्यों का सम्पादन विधानमण्डल के दूसरे सदन (Bundesrat) के प्रधान द्वारा किया जाता है।

राष्ट्रपति के सभी आदेश और आज्ञास्तियाँ सभी बंध होती हैं जब उन पर चांसलर या सक्षम सघीय मंत्री द्वारा प्रति हस्ताक्षर कर दिये गये हों। आधारभूत कानून (Basic law) अर्थात् संविधान ने इस बारे में केवल तीन अपवादों के लिए व्यवस्था की है—(1) चांसलर की नियुक्ति तथा उसका पद से हटाया जाना, (2) यदि लोकप्रिय सदन चांसलर का बहुमत से निर्वाचन करने में विफल रहे तो उसका विघटन करना, और (3) चांसलर या किसी सघीय मंत्री को यह आदेश दिया जाना कि जब तक उसके उत्तराधिकारी की नियुक्ति हो वह अपने पद के कार्यों को करता रहे।

उपर्युक्त प्राविधानों के होते हुए भी राष्ट्रपति की आरक्षित शक्तियाँ महत्वपूर्ण हैं। यदि लोकप्रिय सदन समय के भीतर एकत्रित न हो, तो उसे ही यह घोषणा करने का निणय करना पड़ता है (चांसलर के प्रति हस्ताक्षर से) कि प्रतिरक्षा का मामला उठ खड़ा हुआ है और इस प्रकार वह युद्ध की घोषणा कर सकता है। उसे ही यह निणय करना पड़ता है कि चांसलर पद के लिए किसी उम्मीदवार के नाम को लोकप्रिय सदन के समक्ष प्रस्तावित किया जाय और यह भी कि क्या वह लोकप्रिय सदन को विघटित करे, यदि वह किसी चांसलर का बहुमत से निर्वाचन न कर सके। ऐसे ही उसे यह भी निणय करना पड़ता है कि क्या सघीय सरकार की प्राथना पर विधायी आपात् की स्थिति घोषित करके लोकप्रिय सदन को विघटित किया जाय, यदि उसने चांसलर की विश्वास का मत देने से मना कर दिया हो और उसके स्थान पर दूसरे की नियुक्ति भी न कर पाया हो, अथवा क्या उसे अल्पमत द्वारा समर्थित चांसलर का ही समर्थन करना चाहिए।

राष्ट्रपति के विरुद्ध उसके द्वारा किये गये कार्यों के लिए आधारभूत कानून का जान बूझकर अतिक्रमण करने के आधारों पर साविधानिक न्यायालय के सामने महाभियोग की कार्यवाही की जा सकती है। महाभियोग की कार्यवाही के लिए प्रस्ताव पर विचार किये जाने के लिए यह आवश्यक है कि प्रत्येक सदन के कम से कम एक चौथाई सदस्य उसके पक्ष में हों, ऐसे प्रस्ताव के पास होने के लिए उसके पक्ष में प्रत्येक सदन के 2/3 सदस्यों का मत होना आवश्यक है। महाभियोग की कार्यवाही पूर्ण हो जाने पर साविधानिक न्यायालय राष्ट्रपति को अपने कर्त्तव्यों का पालन न करने का आदेश दे सकता है, यदि न्यायालय उसे अपराधी पाये तो वह उसे उसके पद से पूर्णतया वंचित कर सकता है।

चांसलर और मंत्री—संघात्मक गणतंत्र में चांसलर का पद सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। व्यवहार में, वही सघीय कैबिनेट के सभी मंत्रियों को नियुक्त व अपदस्थ करता है, चूँकि राष्ट्रपति के लिए उसके प्रस्ताव बंधनकारी हैं और इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति की शक्तियाँ औपचारिक हैं। चांसलर को ही सावजनिक नीति की मागदर्शन रेखाएँ निर्धारित करने की शक्ति व उत्तरदायित्व

करना चाहिए, परन्तु संविधान ने उस मामले में गवर्नर-जनरल को काफी व्यापक विवेक का अधिकार प्रदान किया है। गवर्नर-जनरल चाहे तो विघटन के लिए प्रधानमंत्री की सिफारिश को न माने यदि वह यह सोचे कि ऐसा करना सभ के हित में न होगा। यदि प्रतिनिधि सदन द्वारा प्रधानमंत्री में अविश्वास का प्रस्ताव पास हो जाने पर भी प्रधानमंत्री तीन दिन के भीतर त्याग पत्र न दे, तो गवर्नर-जनरल पार्लियामेंट को विघटित कर सकता है। ऐसे ही, यदि उचित समय न भीतर प्रधानमंत्री का पद न भरा जा सके तो गवर्नर-जनरल पार्लियामेंट के विघटन का आदेश दे सकता है। गवर्नर जनरल का एक अत्य महत्वपूर्ण कार्य रानी के नाम में दया के परमाधिकार का प्रयोग करना है। अतः में, कोई भी विधेयक गवर्नर जनरल की अनुमति के बिना कानून नहीं बन सकता, संविधान में कोई ऐसा प्राविधान नहीं है जिसके अनुसार उसे विधेयक को रानी के प्रसाद के लिए रोक रखना आवश्यक हो।

11 इजराइल में कायपालिका

राज्य के राष्ट्रपति का चुनाव ससद (Knasset) द्वारा पाँच वर्ष की अवधि के लिए किया जाता है। उसका केवल एक दूसरी अवधि के लिए ही पुनर्निर्वाचन हो सकता है। विदेशी राजदूतों व मंत्रियों के प्रमाण पत्रों का वही स्वीकार करता है, पुष्टिकरण हो जाने के बाद संधियों पर हस्ताक्षर करता है, औपचारिक रूप में इजराइल के राजदूतों, मंत्रियों, यायाधीशों और राज्य नियंत्रक (State Comptroller) को नियुक्त करता है, और ऐसे कानूनों जो छोड़कर जिनका सम्बन्ध राष्ट्रपति की शक्तियों से हो, सभी अथवा कानूनों पर भी हस्ताक्षर करता है। उसे समादान अथवा दण्ड को बँस करने का परमाधिकार भी प्राप्त है। जब कभी नई सरकार (मंत्रिमण्डल) का निर्माण होता है, वह राजनीतिक दलों के प्रतिनिधियों से मात्रणा करके ससद के किसी सदस्य को मंत्रिमण्डल बनाने का कार्य सौंपता है।

कायपालिका का अधिक महत्वपूर्ण और शक्तिशाली अंग केबिनेट है, जिसका अध्यक्ष प्रधानमंत्री होता है। केबिनेट सामूहिक रूप में ससद के प्रति उत्तरदायी है। वास्तव में, वह पक्ष ही तब धारण करती है जबकि उसे ससद से विश्वास का मत प्राप्त हो जाता है। केबिनेट तब तक पदासीन रहती है जब तक कि नई केबिनेट न बना जाये। मंत्री साधारणतया ससद के सदस्य ही होते हैं, परन्तु ऐसे व्यक्तियों को भी केबिनेट में लिया जा सकता है जो कि सदस्य न हों। जून 1967 को वही केबिनेट में प्रधानमंत्री सहित 21 मंत्री थे और 6 उप मंत्री भी थे।

अन्य राज्यों में कार्यपालिकाएँ

1 संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रपति

अमरीका में राष्ट्रपति पद की फाइनेर के मतानुसार, छ विशेषताएँ अगलिखित हैं—(1) यह निर्मित कामपालिका है, परन्तु इसका विकास हुआ है। (2) यह इन्हरी कामपालिका है, सामूहिक नहीं। (3) इसका चुनाव जनप्रिय आधार पर होता है, व्यवहार में, प्रत्यक्ष रूप में। (4) यह कामपालिका से अधिक है। (5) यह कांग्रेस से पृथक् है। (6) इसमें केवल छोटे-मोटे परिवर्तन हो सकते हैं, इसे सुधारा नहीं जा सकता।¹

निर्वाचन, कार्यकाल आदि—राष्ट्रपति का अब एक प्रकार से परोक्ष रूप में जनता द्वारा चार वर्ष की अवधि के लिए निर्वाचन होता है। चूँकि उसका कार्यकाल नियत है, अतः यदि किसी भी कारण से राष्ट्रपति का पद खाली हो जाये तो उसकी शेष अवधि के लिए उप-राष्ट्रपति राष्ट्रपति बन जाता है। परन्तु यदि राष्ट्रपति का पद ऐसे समय पर रिक्त हो जबकि उप-राष्ट्रपति का पद भी रिक्त हो, तो इस बारे में बने कानून के अनुसार राष्ट्रपति पद का उत्तराधिकारी इस क्रम के अनुसार होगा—सेक्रेटरी आफ स्टेट (अर्थात् विदेश मंत्री), सेक्रेटरी आफ ट्रेजरी (वित्त मंत्री), सेक्रेटरी आफ वार (युद्ध मंत्री), एटार्नी जनरल इत्यादि। परन्तु इनमें से कोई भी ऐसा व्यक्ति राष्ट्रपति न बन सकेगा जो संयुक्त राज्य अमरीका का जन्मजात नागरिक न हो। अभी तक उप-राष्ट्रपति स आगे उत्तराधिकारी की आवश्यकता नहीं पड़ी है। राष्ट्रपति को देशद्रोह, भ्रष्टाचार या अन्य गम्भीर अपराधों के दुराचरण के आधार पर केवल महाभियोग के द्वारा पद से हटाया जा सकता है, परन्तु अभी तक किसी राष्ट्रपति को पदच्युत नहीं किया गया। महाभियोग की शक्ति प्रतिनिधि सदन में निहित है, जिसका प्रयोग बहुमत से किया जा सकता है। महाभियोग लगने पर उसकी सुनवाई मायालय के रूप में सीनेट करती है और सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश उस समय अध्यक्ष रहता है। वण्ड देने के लिए इसका दायित्व बन में होना चाहिए।

राष्ट्रपति की शक्तियाँ—संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति के तीन महत्वपूर्ण काम हैं—

- (1) वह राजनीतिक नेता—बल का नेता, कांग्रेस का नेता तथा देश का नेता होता है।
- (2) वह राष्ट्र का एक प्रमुख अथवा राज्य का अध्यक्ष तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों का प्रमुख होता है।
- (3) सघीय शासन के क्षेत्र में वह मुख्य न्यायाधीश (Chief Executive) तथा प्रमुख है। उसके कर्तव्यों के कानूनी दृष्टि से दो प्रमुख हैं—आधिपानिक तथा प्रशासनिक। प्रथम श्रेणी में उसके मुख्य कर्तव्य राज्य के प्रमुख, मुख्य न्यायाधीश, मुख्य न्यायाधीश के क्षेत्र में प्रमुख कूटनीतिज्ञ, सेनापति तथा नौसेना के कमान्डरों के निर्देशन में हैं।

रूप में।¹ द्वितीय श्रेणी में ये कर्तव्य सम्मिलित किये जा सकते हैं—वह दल का नेता तथा राष्ट्रीय नेता होता है। उसके कर्तव्य चाहे कितने ही व्यापक हैं और अथ क्षेत्रों में अति महत्वपूर्ण भी हैं, किन्तु सविधान की दृष्टि में वह प्रधानतः मुख्य कार्यपालक ही है।² यहाँ हम राष्ट्रपति के राज्य के प्रमुख, मुख्य कार्यपालिका, सेनापति तथा प्रशासन के अध्यक्ष रूप में विभिन्न कार्यों और उम्मा शक्तियों का संक्षिप्त विवेचन करेंगे।

संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रपति राज्य का अध्यक्ष होता है। यह देशवासियों और देश-संसार के लिए संयुक्त राज्य शासन की शक्तियों व ज्ञान का प्रतीक है। राज्य का प्रमुख होने के नाते राष्ट्रपति और उनकी पत्नी को अनेक समारोहों में भाग लेना होता है। राष्ट्रपति से आशा की जाती है कि वह अनेक सामाजिक अवसरों पर उपस्थित रहे, अनेक प्रकार के समारोहों, प्रदर्शनों आदि का उद्घाटन करे। इन कार्यों के करने तथा जनता को मिलने का अवसर देने में उसका बहुत सा समय व्यतीत होता है, परन्तु इनसे उसे अपने कठिन और दायित्वपूर्ण कार्यों में कुछ मनोरंजन के अवसर मिल जाते हैं। मुख्य कार्यपालक होने के नाते राष्ट्रपति के कार्यों को हम अध्ययन की सुविधा के लिए निम्नलिखित शीपको के अंतर्गत रख सकते हैं—

कानून का परिपालन—सविधान के अनुसार राष्ट्रपति के लिए यह आवश्यक है कि वह यह देखे कि कानूनों का ठीक से पालन होता है। कानून बनाने का काम कांग्रेस का है और कानूनों के अन्तर्गत शक्तियाँ भी आती हैं। यदि आवश्यकता पड़े तो राष्ट्रपति कानून व शक्तियों के उचित पालन के लिए सैनिक शक्ति का भी प्रयोग कर सकता है। इस काम में एटर्नी-जनरल से विशेष सहायता मिलती है। राष्ट्रपति कानूनों का उचित पालन न करने पर किसी व्यक्ति और राज्य के विरुद्ध 'यायिक कार्यवाही' करने का भी आदेश इस अधिकारी को दे सकता है।

नियुक्ति और पदच्युति की शक्तियाँ—सविधान के अन्तर्गत राष्ट्रपति की नियुक्ति-सम्बन्धी शक्तियाँ दो प्रकार की होती हैं—(1) वे नियुक्तियाँ, जो राष्ट्रपति द्वारा सीनेट की सहमति से की जाती हैं, और (2) वे नियुक्तियाँ, जो राष्ट्रपति स्वयं कर सकता है। राष्ट्रपति की कैबिनेट के सदस्य, सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश, राजदूत, संघीय सरकार के अथ अनेक उच्च अधिकारियों की नियुक्तियाँ प्रथम श्रेणी में आती हैं। इनसे नीचे के स्तरों के अथ अधिकारियों की नियुक्तियाँ, जिनके लिए उसे कांग्रेस ने अधिकार दिया हो, राष्ट्रपति स्वयं करता है। साधारणतया नीचे की श्रेणियों के अधिकारियों की नियुक्तियाँ विभागीय अध्यक्ष व न्यायालयों द्वारा की जाती हैं। अब संघीय सरकार की स्थायी सेवाओं में भरती करने का दायित्व सेवा आयोग पर है। उच्च अधिकारियों की नियुक्ति के लिए नाम राष्ट्रपति चुनता है और उन पर सीनेट का बहुसंख्यक मत होता है। प्रमानुसार कैबिनेट के सदस्यों के लिए सीनेट राष्ट्रपति द्वारा सुझाये गये नामों को स्वीकार कर लेती है। उनका अनुसमर्थन न होना साधारण नियम नहीं, अपवाद है। परन्तु सर्वोच्च न्यायालय के लिए प्रस्तुत न्यायाधीशों के नामों में से अब तक लगभग 20 प्रतिशत का सीनेट ने अनुसमर्थन नहीं दिया और राजदूत आदि के लिए जिन नामों की सिफारिश राष्ट्रपति करता है, मोनट उनमें से बहुत सा को अस्वीकार कर देती है। इस प्रकार सीनेट द्वारा अनुसमर्थन राष्ट्रपति की नियुक्ति सम्बन्धी शक्ति पर एक महत्वपूर्ण सीमा है।

¹ The range of the President's functions is enormous. He is ceremonial head of the state. He is a vital source of legislative suggestion. He is the final source of all executive decision. He is the authoritative exponent of the nation's foreign policy. —Laski, II, 3. The American Presidency p. 37.

² Whatever else he may be—guide and co-worker in legislation, party leader, general custodian of national interests—the president is first of all chief executive. —Ogg and Ray Introduction to American Government, p. 236.

राष्ट्रपति द्वारा विभिन्न राज्यों में अनेक सघीय अधिकारियों की नियुक्ति की जाती है। इनके सम्बन्ध में एक प्रथा यह पड़ गई है कि राष्ट्रपति उनकी नियुक्ति के लिए नाम तय करने से पूर्व उस राज्य से अपने दल के सीनेटरों से परामर्श कर लेता है। यदि राष्ट्रपति ऐसा नहीं करता, तो सीनेटर अपने साथियों से उन नामों को अस्वीकार करने के लिए कह सकते हैं। जिस राज्य में सघीय अधिकारी नियुक्त होते हैं, यदि उनके सीनेटर राष्ट्रपति के दल के सदस्य नहीं होते तो राष्ट्रपति राज्य के दलीय सगठन के समापति से ऐसा परामर्श करता है। राष्ट्रपति को अब बहुत से सघीय अधिकारियों को उनके पद से हटाने की शक्ति भी प्राप्त है किन्तु तीन श्रेणियों के अधिकारियों को वह पदच्युत नहीं कर सकता—पहले, सघीय 'यायानियों' के 'यायाधीश' जिन्हें केवल महाभियोग की कार्यवाही द्वारा ही पदच्युत किया जा सकता है। दूसरे, कांग्रेस द्वारा स्थापित बोर्डों के सदस्य, जिन्हें केवल कांग्रेस द्वारा निर्धारित दशाओं के अनुसार ही उनके पदों से हटाया जा सकता है, और तीसरे, वे अधिकारी तथा कर्मचारी जिनकी नियुक्ति सिविल सर्विस नियमा के अधीन की जाती है।

क्षमादान शक्ति की शक्तियाँ—राष्ट्रपति को क्षमादान, दण्ड दिये जाने को स्थगित रखने और अनेक अपराधियों को सामान्य क्षमादान की शक्तियाँ प्राप्त हैं। क्षमादान आंशिक अथवा पूर्ण हो सकता है अर्थात् इसके साथ शर्तें लगाई जा सकती हैं या यह बिना शर्त होता है। राष्ट्रपति की क्षमादान शक्ति पर एक सीमा यह है कि वह महाभियोग की कार्यवाही द्वारा दण्डित व्यक्तियों को क्षमादान नहीं कर सकता। क्षमादान के साथ राष्ट्रपति को दण्ड दिये जाने की स्थगित करने (reprieve) तथा सामान्य क्षमादान की शक्तियाँ भी प्राप्त हैं। इन सभी शक्तियों का प्रयोग राष्ट्रपति 'याय विभाग' की सिफारिशों के आधार पर कर सकता है।

प्रशासन का निदेशन—जब राष्ट्रपति कायपालिका का मुख्य होने के नाते प्रशासन का भी अध्यक्ष अथवा प्रमुख सचालक है। प्रशासन के सभी विभागों के ऊपर उसे देख-रेख व निदेशन के अधिकार प्राप्त हैं। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिये वह आदेश व निदेश जारी करता है और विनियम तथा नियम भी बनाता है।

सेनापति अथवा सशस्त्र सेनाओं का प्रमुख—सविधान के अनुसार राष्ट्रपति सेना, नाविक सेना और विभिन्न राज्यों के सैनिक सगठनों का (जबकि उन्हें संयुक्त राज्य की सेवा के लिए बुलाया जाय) सेनापति है। इस प्राविधान के अनुसार सेना पर नागरिक अधिकारियों का नियंत्रण है और राष्ट्रपति को सेनापति की शक्तियाँ प्राप्त हैं। परन्तु इस क्षेत्र में उसकी शक्तियों पर कांग्रेस की शक्तियों की सीमा लगी है। केवल कांग्रेस ही युद्ध की घोषणा कर सकती है और 'बर्हो' समाज के लिए आवश्यक धन स्वीकार करती है। युद्धकाल में देश की सुरक्षा व प्रतिरक्षा का अंतिम उत्तरदायित्व राष्ट्रपति पर ही है। गत विश्व युद्ध के दौरान राष्ट्रपति की शक्तियाँ विशेष रूप से बढ़ी हुईं। चूँकि वर्तमान काल में कभी भी युद्ध का खतरा पैदा हो सकता है अतएव सशस्त्र समाजों की हर समय तैयारी की स्थिति में रखा जाता है। मुख्य सेनापति के रूप में राष्ट्रपति को युद्ध के संचालन के सम्बन्ध में महत्त्वपूर्ण निर्णय करने होते हैं। कहने का तात्पर्य यह है कि कांग्रेस द्वारा युद्ध की घोषणा किये जाने के पूर्व ही राष्ट्रपति ऐसी सैनिक कार्यवाही आरम्भ कर सकता है कि कांग्रेस के सामने युद्ध की घोषणा करने के अतिरिक्त कोई और विकल्प ही न रहे। आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रपति देश में भी सैनिक कानून लागू कर सकता है और आगमिक

¹ The President may bring on a war by taking actions that are within his power and thus create a war situation. Often in fact the President is obliged to declare the state of war or peace without waiting for Congress. —Coyle D. C. *The United States Political System* pp. 48-49

अव्यवस्था आदि को दवाने के लिए सेना प्रयोग करने के लिए आदेश दे सकता है। युद्ध काल में राष्ट्रपति की शक्तियों में बहुत वृद्धि हो जाती है, परन्तु फिर भी उसे तानाशाह (Dictator) नहीं कह सकते, यद्यपि वह एक ऐसा अधिकारी बन जाता है जिसकी शक्तियाँ बहुत विस्तृत और अपरिमित हो जाती हैं।

वैदेशिक मामलों का संचालन—शासन व राज्य का अध्यक्ष होने के नाते समुक्त राज्य के विदेशों से सम्बन्धों के संचालन का उत्तरदायित्व उसी पर है। इस कार्य को वह राज्य विभाग (Department of State) तथा उसके अध्यक्ष (Secretary of State), सहायक सचिवों की सहायता से चलाता है। राष्ट्रपति के कूटनीतिक कृत्यों में ये मुख्य हैं—विदेशों में राजदूत भेजना और विदेशी राजदूतों के प्रमाण पत्रों को स्वीकार करना, विदेशों से संधियों में वार्ता चलाना, नये शासनो अथवा राज्यों को मान्यता प्रदान करना अमरीकी हितों की रक्षा करना तथा अमरीकी व्यापार को प्रोत्साहन देना। समुक्त राज्य अमरीका के शासन में वही एक अधिकारी है जो विदेशी सरकारों से सरकारी पत्र व्यवहार कर सकता है। विदेशों से संधियाँ करने में तीन चरण अंतर्गस्त होते हैं—(1) संधि के लिए वार्ता राष्ट्रपति द्वारा की जाती है, यह कार्य दोनों देशों के प्रतिनिधि आपसी वार्ता से करते हैं। (2) संधि की शर्तें तय हो जाने पर संधि सीनेट की स्वीकृति के लिए सीनेट में रखी जाती है। संधि पर सीनेट की स्वीकृति 2/3 के बहुमत से प्राप्त की जानी आवश्यक है। अतः राष्ट्रपति और सरकारी अधिकारी वार्ता के दौरान सीनेट से आवश्यक परामर्श करते हैं। (3) संधि की सम्पुष्टि हो जाने पर उसे लागू किया जाता है। संधियों के अतिरिक्त राष्ट्रपति अन्य देशों से कुछ कार्यकारी समझौतों (executive agreements) कर लेता है, जो एक प्रकार से संधि का-सा ही कार्य करते हैं और जिनका साम यह है कि उन पर सीनेट की स्वीकृति पाना आवश्यक नहीं है। कार्यपालिका का मुख्य अधिकारी और मुख्य सेनापति होने के नाते वैदेशिक मामलों में राष्ट्रपति का स्थान बहुत ऊँचा है और उसकी शक्तियाँ नाजुक, पूरा और अनन्य हैं। राष्ट्रपति ही समुक्त राज्य अमरीका की विदेश नीति को उस मात्रा में निर्धारित व अभिव्यक्त करता है जितना कि कोई समान तुलनात्मक सत्ताधिकारी नहीं कर सकता।

राष्ट्रपति की शक्ति विधायी क्षेत्र में—पृथक्करण सिद्धांत के अंतर्गत यह कहना कि मुख्य कार्यपालिका की विधायी शक्तियाँ होती हैं कुछ आश्चर्यजनक लगता है, परन्तु सविधान के अनुसार राष्ट्रपति का विधायी क्षेत्र में कुछ महत्वपूर्ण शक्तियाँ मिली हैं। सविधान द्वारा ही कानून के सत्र की तिथि नियत की गयी है, अतः राष्ट्रपति उसका नियमित सत्र तो बुला नहीं सकता परन्तु उद्घोषणा द्वारा राष्ट्रपति कांग्रेस को विशेष सत्र के लिए आहूत कर सकता है। इस उद्घोषणा में राष्ट्रपति सत्र के प्रयोजन और उन विषयों का भी उल्लेख करता है जिन पर कांग्रेस को विशेष सत्र में विचार करना हो, परन्तु सत्र होने पर कांग्रेस उनके अतिरिक्त अन्य किसी मामले पर भी विचार कर सकती है। राष्ट्रपति को कांग्रेस के सत्र को केवल उसी दशा में स्थगित (adjourn) करने का अधिकार है, जबकि दोनों सदन की सहमति से इस विषय में नियम हो सके।

सविधान में यह उपबंध है कि राष्ट्रपति समय समय पर कांग्रेस को समुक्त राज्य की स्थिति के विषय में सूचित करता रहे और उसने द्वारा विचार के लिए ऐसे विधायी प्रस्तावों की सिफारिश करता रहे जिन्हें वह आवश्यक और उपयोगी समझे। इसी आधार पर राष्ट्रपति कांग्रेस को सन्देश (messages) भेजता है और उनसे द्वारा वह कांग्रेस का सत्र की स्थिति (State of the Union) के विषय में सूचना देता रहता है, इस प्रकार के सन्देश वह प्रतिवर्ष कांग्रेस का सत्र प्रारम्भ होने पर भेजता है, जिनमें वह देश की स्थिति, उसके सामान्य आन वार्ता प्रमुख समस्याओं

और उनके निराकरण के लिए अपने सुझाव आदि देता है। इन वार्षिक सदेशों के अतिरिक्त सत्र के दौरान म वह समय-समय पर और भी सदेश भेजता है। इन सदेशों में वह विधायी प्रस्ताव सुझाता है और इन सुझावों का कांग्रेस मान करती है। प्रतिवर्ष कांग्रेस उसके प्रस्तावों के आधार पर अनेक कानून बनाती है।

संविधान में यह भी उपबन्ध है कि प्रत्येक विधेयक जिसे प्रतिनिधि सदन और सीनेट ने पास कर दिया हो, राष्ट्रपति के समुक्त पेश किया जायगा। राष्ट्रपति को विधेयकों के सम्बन्ध में दो प्रकार की प्रतिपेक्ष शक्ति प्राप्त है। पहले, जबकि कांग्रेस का सत्र चल रहा हो, वह विधेयक प्रस्तुत किये जाने के दस दिन के भीतर (रविवार को छोड़कर) उसे उचित समझे तो अपने सुझाव अथवा आक्षेप सहित उस सदन के पास लौटा सकता है, जिसमें वह आरम्भ हुआ हो। यदि कांग्रेस के दोनों सदन उसे दूसरी बार 2/3 के बहुमत से पास कर दें तो इस प्रकार से लौटाया गया विधेयक कानून बन जाता है इस प्रकार उसकी यह प्रतिपेक्ष शक्ति अंतिम नहीं होती। इस प्रकार से आया हुआ विधेयक, यदि राष्ट्रपति उसे दस दिन के भीतर नहीं लौटाता, उसके हस्ताक्षर बिना भी कानून बन जायेगा। दूसरी, जब कांग्रेस द्वारा पास किये गये विधेयक राष्ट्रपति के पास भेजे जायें और उसके दस दिन के भीतर ही कांग्रेस का सत्र स्थगित हो जाये, तो इन विधेयकों में से राष्ट्रपति जिन पर हस्ताक्षर न करे वे कानून न बन सकेंगे, इसे 'पाकिट वीटो' कहते हैं, जो एक प्रकार से पूर्ण होती है अर्थात् उन पर कांग्रेस को फिर से विचार करने का अवसर नहीं मिल पाता।

इस प्रकार सदेशों में सुझाव देकर राष्ट्रपति विधि निर्माण में पहल करता है और अतः में भी विधेयक कानून बनने से पूर्व राष्ट्रपति के पास हस्ताक्षर के लिए आते हैं। आजकल राष्ट्रपति ही अधिकतर विधेयकों के लिये कांग्रेस को सुझाव देता है। इसलिए बहुत से लेखक उसे मुख्य कार्यपाल होने के साथ-साथ मुख्य विधायक भी कहते हैं।¹ यदि राष्ट्रपति किसी विधेयक के विरोध में होता है तो वह पहले ही बता देता है कि वह उनके विरुद्ध अपनी प्रतिपेक्ष की शक्ति का प्रयोग करेगा। अतएव कांग्रेस पर उसके मत का प्रभाव पड़ता है और कांग्रेस ऐसे विधेयकों को पास नहीं करती। राष्ट्रपति, केवल के सदस्य, जो कांग्रेस के भी, सदस्य होते हैं, साधारणतया राष्ट्रपति का समय करते हैं। इस प्रकार वह कांग्रेस को विधि निर्माण कार्य में काफी सीमा तक प्रभावित करता है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति के हाथ में नियुक्तियाँ करने और कार्यपालिका आदेश जारी करने की शक्तियाँ भी हैं, जिनके द्वारा वह कांग्रेस तथा विधि निर्माण को प्रभावित करता है। राष्ट्रपति को अनेक सघीय अधिकारियों को नियुक्त करने की शक्ति प्राप्त है। इन अधिकारियों की नियुक्ति करते समय राष्ट्रपति सीनेटर्स द्वारा और प्रतिनिधियों को उनके बारे में अपनी राय कहने का अवसर दे देता है। यह स्वाभाविक बात है कि कांग्रेस के सदस्य उन व्यक्तियों के लिये सिफारिश करते हैं, जिन्होंने उनके निर्वाचन में सहायता दी हो और जिनसे सहायता मिलती रहने की आशा हो। कांग्रेस के सदस्यों की सिफारिश राष्ट्रपति मान सकता है और उससे यह आश्वासन ले सकता है कि वे विधेयक विशेष पास करने में राष्ट्रपति के सुझावों का समर्थन करेंगे।

राष्ट्रपति को केवल कानून बनवाने में कांग्रेस को प्रभावित करने की ही शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं, बल्कि वह कार्यपालिका आदेशों द्वारा कानूनों के अन्तर्गत नियम तथा विनियम भी बनाता अथवा बनवाता है और उन्हें लागू करता है। राष्ट्रपति और प्रशासनिक विभागों के अध्यक्ष नियम

¹ The President is the chief legislator. The Constitution puts the President at the beginning and end of the legislative process. —Potter Allen M. *American Government and Politics* 197

तथा विनियम का निर्माण करते हैं। आज्ञात विधायिकाओं के पास इतना समय नहीं होता कि प्रत्येक विधेय बनाने समय य उसकी सभी बातों पर विस्तार से विचार करें। कानून व अन्तर्गत नियम और विनियम बनाने का काम बम भी सखीकी हाता है, जिसे सरकारी अधिकारी अधिक गुप्तता से कर सकते हैं। ऐसे कामपालिका आदेशों का सम्बन्ध शासन के सभी क्षेत्रों में प्राप्त की व्याख्या में होता है, उदाहरण के लिए डाक सेवा, बाहर से आकर बसने वाले व्यक्तियों की सेवा, आयात निर्यात महगूल दृष्टांश करना, आंतरिक आय इत्यादि। इन नियमों और विनियमों का उद्देश्य कानूनों की प्रति अथवा व्याख्या करना होता है। इनके अतिरिक्त राष्ट्रपति और प्रशासन विभागों के अध्यक्ष प्रशासनिक अधिकारियों के आचरण सम्बन्धी अनेक नियम और विनियम बनाते हैं।

उपर्युक्त विवेचन के आधार पर राष्ट्रपति का विधि निर्माण में बहुत ही महत्वपूर्ण भाग रहता है। कुछ लेखकों ने इसी कारण उसे मुख्य विधायक बताया है। चूंकि कोई भी विधेय कानून बनने से पूर्व उससे हस्ताक्षर के लिए भेजा जाता है और वह उनका सम्बन्ध में कार्रवाई दो प्रकार के प्रतिपक्षों में से किसी एक का प्रयोग कर सकता है, अतएव मनरो के अनुसार राष्ट्रपति पद एक प्रकार से तीसरा विधायी सदन बन गया है, यद्यपि प्रतिपक्ष शक्ति का उद्देश्य कामपालिका को अपने बचाव हेतु एक प्रकार का अस्त्र प्रदान करना था। राष्ट्रपति की प्रतिपक्ष शक्ति का एक बड़ा दोष यह है कि यह सम्पूर्ण विधेयक पर लागू होती है, उसकी किसी धारा या प्राद पर नहीं। इसका अर्थ यह है कि राष्ट्रपति सम्पूर्ण विधेयक स्वीकार करे या उसे अस्वीकार करे।

राष्ट्रपति की कैबिनेट—राष्ट्रपति के निर्वाचन के शीघ्र बाद ही राष्ट्रपति अपनी कैबिनेट के सदस्यों को चुनता है। सदस्यों के चुनाव में साधारणतया राष्ट्रपति इन बातों का ध्यान रखता है—(1) किसी एक-दो व्यक्तियों ने राष्ट्रपति के निर्वाचन में इसी आधार पर सक्रिय भाग लिया हो कि उन्हें कैबिनेट में लिया जायगा, अथवा हो सकता है कि किसी प्रतिद्वंद्वी ने दल के नाम निदेशन सम्मेलन में अपने नाम को राष्ट्रपति के पक्ष में इसी आशवासन पर रखा लिया हो कि उसे कैबिनेट में स्थान दिया जायेगा। (2) अपने चुनाव द्वारा राष्ट्रपति यह भी प्रकट करता है कि वह दल के प्रमुख विभागों को कैबिनेट में प्रतिनिधित्व दे, जिससे दल की एकता बनी रहे। (3) राष्ट्रपति के अपने ऐसे मित्र हो सकते हैं जिन्हें वह कैबिनेट की सदस्यता का मान देना चाहे। (4) सदस्यों के चुनाव में देश के भौगोलिक प्रदेशों के प्रतिनिधित्व पर भी ध्यान दिया जाता है। (5) विभिन्न प्रमुख वर्गों अथवा हितों को भी प्रतिनिधित्व देने का ध्यान रखा जाता है। (6) चुने जाने वाले सदस्यों के विशेष ज्ञान व अनुभव का भी ध्यान रहता है। (7) राष्ट्रपति सामने मुख्य ध्यान इस बात का रहता है और रहना चाहिए कि उसकी कैबिनेट के सदस्य ऐसे हों जो सामंजस्य के साथ काम कर सकें, क्योंकि कैबिनेट को एक प्रकार से राष्ट्रपति का परिवार कहा जाता है।

जब ब्रिटेन का प्रधानमंत्री अपनी कैबिनेट के सदस्यों में केवल पहला होता है सचक राज्य अमरीका का राष्ट्रपति कैबिनेट निर्माण तथा उसकी कार्य प्रणाली में एक प्रकार से स्थिति का पूरा स्वामी होता है। संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रपति को अपनी कैबिनेट के सदस्यों को चुनने में प्रायः पूर्ण स्वतंत्रता रहती है और उसकी स्थिति प्रधानमंत्री की तुलना में अधिक प्रभावशाली होती है, दल के मुख्य नेताओं को नहीं भुला सकता और उनकी छोट-दल के बाहर वाले व्यक्तियों से नहीं हो सकती, किन्तु संयुक्त राज्य अमरीका का राष्ट्रपति दल के बचनों से ही बाहर नहीं आ

सकता, वह तो ऐसे व्यक्तियों को भी कैबिनेट में सम्मिलित कर सकता है जिनका राजनीति में विशेष सम्बन्ध न रहा हो। परन्तु राष्ट्रपति की अपने सदस्यों के चुनाव में यह स्वतन्त्रता कैबिनेट के अपेक्षाकृत कम महत्त्व की सूचक है। यह सच है कि राष्ट्रपति को कैबिनेट के सदस्यों के चुनाव में बहुत अधिक स्वतन्त्रता रहती है, कि तु उस पर विभिन्न प्रकार के दबाव पड़ते हैं जिनका कि उह ध्यान रखना ही पड़ता है। यहाँ यह भी स्मरण रखना चाहिए कि राष्ट्रपति जिन नामों को छांटता है उन पर सीनेट का अनुसमर्थन आवश्यक है। साधारणतया सीनेट उसके चुनाव को स्वीकार कर लेती है। साधारण रूप में कैबिनेट के सभी सदस्यों का पद समान है, फिर भी सेक्रेटरी ऑफ स्टेट को अन्य सहायियों को अपेक्षा अधिक महत्त्वपूर्ण स्थान प्राप्त है।

राष्ट्रपति और कैबिनेट—कैबिनेट के सदस्यों के कार्य तीन प्रकार के हैं—पहला, वे राष्ट्रपति के परामर्शदाता हैं और राष्ट्रपति को प्रशासन कार्यों के सम्बन्ध में आवश्यक परामर्श व सहायता देते हैं। दूसरे, वे अपने-अपने विभागों के अध्यक्ष होते हैं। उनका यह उत्तरदायित्व है कि वे अपने विभाग में होने वाले सभी प्रशासनिक कार्यों की देख-रेख करें, नीति निर्धारित करें, इत्यादि। तीसरे, उनका यह भी उत्तरदायित्व है कि वे अपने अपने विभाग के लिए आवश्यक विधायी प्रस्तावों का सुझाव दें और उनका प्रारूप भी तैयार करायें। अब प्रश्न यह पड़ गई है कि राष्ट्रपति कैबिनेट की नियमित रूप से प्रति सप्ताह एक मीटिंग बुलाता है, यद्यपि सकट काल में इनकी मीटिंग और भी जल्दी जल्दी होती है। राष्ट्रपति ट्रूमैन ने यह प्रथा डाली कि कैबिनेट की मीटिंग शुरुवार को दोपहर बाद एक बजे हुआ करे, यह प्रथा अब भी जारी है। कैबिनेट की बैठक में किन विषयों पर विचार होगा तथा उसमें क्या कार्य होगा? इसे निर्धारित करना राष्ट्रपति का कार्य है। कैबिनेट के सभी विचार, वाद विवाद और मतदान आदि अनौपचारिक होते हैं, यद्यपि अब प्रायः सभी महत्त्वपूर्ण और अन्य मामलों पर कैबिनेट में विचार होता है। राष्ट्रपति ट्रूमैन ने साप्ताहिक बैठकों की अधिक उपयोगी बनाने की दृष्टि से एजेन्डा पहले प्रसारित करने की प्रथा डाली। राष्ट्रपति आइज़नहावर ने इस प्रथा को जारी रखने के साथ साथ कैबिनेट सचिवालय भी स्थापित किया। अब कैबिनेट के सदस्य जिन विषयों पर विचार कराना चाहें, वे उह कार्य सूची में सम्मिलित कराने के लिए कैबिनेट के सेक्रेटरी के पास भेज सकते हैं। बैठक की कार्यवाही तथा उही प्रश्नों पर हुए मतदान का कोई रेकार्ड नहीं रखा जाता। कैबिनेट की कार्यवाही व निणय के बारे में केवल राष्ट्रपति ही जनता अथवा पत्रकारों को कोई सूचना दे सकता है।

वास्तव में कैबिनेट के सदस्य राष्ट्रपति के परामर्शदाता हैं, यद्यपि वे कांग्रेस को अप्रतिन सूचना देते हैं, उसकी समितियों के सामने गवाही देते हैं, सावजनिक भाषण देते हैं और अपने अपने विभाग की नीति में पहल भी करते हैं। राष्ट्रपति जब चाहे उनसे परामर्श लेता है और जैसा चाहे निणय स्वयं करता है, अर्थात् वह उनके परामर्श को मानने के लिए बाध्य नहीं है। कहा जाना है कि एक बार राष्ट्रपति लिंकन ने किसी प्रश्न पर कैबिनेट के तत्कालीन सदस्यों का मत जाना और उन सभी ने 'न' मत प्रकट किया, किन्तु फिर भी राष्ट्रपति ने उस पर 'हाँ' में अपना निणय दिया। राष्ट्रपति और कैबिनेट का सम्बन्ध ब्रिटिश प्रधानमंत्री और उनकी कैबिनेट से समानांतर है। जबकि राष्ट्रपति की कैबिनेट केवल परामर्शदाताओं का विचार है, प्रधानमंत्री की कैबिनेट के सदस्य उसके सहयोगी होते हैं और कैबिनेट के सदस्यों का दायित्व ही है कि वे राष्ट्रपति के लिए उत्तरदायी होती है, संयुक्त राज्य अमरीका में यह दायित्व राष्ट्रपति पर होता है।

1. The Cabinet is a body of advisers to the President, it is not a body with whom he has to work and upon whose advice he depends. In the U.S. cabinet responsibility does not exist. —Izard, H. J. et al. p. 200

अमरीकी केबिनेट ब्रिटिश केबिनेट की भाँति 'सरकार' नहीं है, और जैसे राष्ट्रपति हम बात में स्वतन्त्र है कि वह किसी मामले को केबिनेट के सामने विचार हेतु रखे या न रखे, उसी प्रकार वह उसके ऊपर अंतिम निर्णय लेने में स्वतन्त्र है।¹ अमरीकी केबिनेट और ब्रिटिश केबिनेट के बीच अप्रलिखित वातावरण अंतर है (1) अमरीकी केबिनेट के सदस्य राष्ट्रपति के सहयोगी नहीं होते, उसके अधीन रहते हैं। (2) अमरीकी केबिनेट के सदस्य, राष्ट्रपति की भाँति, विधायिका में मत नहीं होते, और (3) दोनों देशों की केबिनेट के बीच आकार और रचना का भी अंतर है।²

केबिनेट के निर्णय भी परामर्श से अधिक शुद्ध नहीं होते। ऐसा कहा जाता है कि राष्ट्रपति एंड्रयू जेक्सन की 'अन्तरंग केबिनेट' (kitchen Cabinet) साधारण केबिनेट से अधिक प्रभावशाली थी अर्थात् राष्ट्रपति उसके परामर्श को महत्त्व देता था। केबिनेट को राष्ट्रपति की पराधा में अपनी अवधि पूरी करनी होती है, यदि कोई सदस्य मतभेद होने पर त्याग-पत्र भी दे तो उसका राष्ट्रपति पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। राष्ट्रपति किसी भी सदस्य को जब चाह हटा सकता है। अधिकतर केबिनेट के सदस्यों के लिए तो राजनीतिक नेतृत्व उनके जीवन में एक अंतर्कर्म होता है, अर्थात् अपनी अवधि पूर्ण होने पर वे अपने जीवन-काय में समा जाते हैं। परन्तु यहाँ यह भ्रम नहीं होना चाहिए कि केबिनेट के सदस्यों का परामर्श प्रभावी नहीं होता। साधारणतया राष्ट्रपति उनके परामर्श को स्वीकार करता है। विभागीय कार्यों के बारे में उनका उत्तरदायित्व वास्तविक है।

राष्ट्रपति की शक्तियों के स्रोत—उनकी शक्तियों के विभिन्न स्रोत हैं, किन्तु उनमें सभी तक साधनान्तरिक उपबन्ध सबसे प्रमुख है। संविधान की दूसरी धारा में लिखा है—'संयुक्त राज्य की कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित होगी, राष्ट्रपति सेना और नौविक सेना का सेनापति होगा, वह राजदूतों, 'यायाधीशों तथा अन्य उच्च सघीय अधिकारियों की नामजदगी करेगा और उन्हें सीनेट के परामर्श व सहमति से नियुक्त करेगा, वह लिखित रूप में कार्यपालिका विभागों के मुख्य अधिकारियों की सम्मति माँग सकता है, वह राजदूतों और सार्वजनिक उच्च अधिकारियों (public ministers) को मिलने का अवसर देता है, और वह समय समय पर देश की स्थिति के बारे में कांग्रेस को सूचना देता है।' इन सभी उपबन्धों की व्याख्या यथास्थान की जा चुकी है।

राष्ट्रपति की शक्तियों का दूसरा महत्वपूर्ण स्रोत कांग्रेस द्वारा निमित्त कानून हैं, जिनके अंतर्गत राष्ट्रपति की शक्तियों काकी विस्तृत हुई हैं। वास्तव में कांग्रेस द्वारा निमित्त सभी कानूनों को लागू करने का उत्तरदायित्व राष्ट्रपति पर है और प्रत्येक कानून किसी न किसी रूप में उनके अधिकारों व कार्य क्षेत्र में वृद्धि करता है। प्रत्येक कानून के अंतर्गत उसे साधारणतया कुछ अधिकारियों की नियुक्ति करनी होती है, वह कानून की रूपरेखा के अंतर्गत अनेक नियम और विनियम बनाता अथवा अनवाता है और अनेक आदेश जारी करता है। आपात्काल तथा पड़काल में इस प्रकार से राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि हुई है। राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि का तीसरा महत्वपूर्ण स्रोत सघीय 'यायालयों के निर्णय हैं। उदाहरण के लिए संविधान ने राष्ट्रपति को क्षमादान की शक्ति प्रदान की है, परन्तु संविधान में यह स्पष्ट नहीं है कि वह अपराधियों को दण्ड दिये जाने से पूर्व भी क्षमा कर सकता है या नहीं। सर्वोच्च 'यायालय ने एक निर्णय में उसका इस अधिकार को बंध माना है। ऐसे ही संविधान में कहा गया है कि वह अनेक अधिकारियों को सीनेट के परामर्श और सहमति से नियुक्त करेगा, यह स्पष्ट न था कि उनकी पद से हटाये जाने

¹ The American Cabinet is not a government as is the British and just as the President is free to submit or not to submit any given matter for consideration so is he free to make any final disposition of it that he chooses —Bailey Sydney D *Aspects of American Government* p 30

² Stewart M *Modern Forms of Government* pp 96-97

के लिए सीनेट की सहमति आवश्यक है या नहीं। अब यह निश्चय हो गया है कि राष्ट्रपति बिना परामश और सहमति के उन्हें पदच्युत कर सकता है।

अतः, उसकी शक्तियों का चौथा स्रोत चलन और प्रयाण है। वह अब दल का नेता होता है, उसके परामश स राष्ट्रीय समिति का सभापति नियुक्त किया जाता है और दल की सभी कायवाहियों में उसके परामश को बहुत महत्त्व दिया जाता है। अब राष्ट्रपति अपने दल का ही नहीं बरन् सम्पूर्ण राष्ट्र का नेता होता है। निर्वाचन के बाद से राष्ट्रपति को दलीय दृष्टि से नहीं देखा जाता है। सम्पूर्ण राष्ट्र उससे नेतृत्व की आशा करता है और उसके कार्यों में सभी का समर्थन रहता है। राष्ट्रपति का नेतृत्व राष्ट्र के लिए बहुत ही आवश्यक है, वही एक ऐसा लोक-प्रिय आधार पर निर्वाचित अधिकारी है जिससे राष्ट्र शांति तथा युद्धकाल में और सावजनिक जीवन के सभी क्षेत्रों में नेतृत्व प्राप्त करता है। राष्ट्रपति राष्ट्रीय एकता का प्रतीक और उसका व्यक्तिगत रूप है। राष्ट्रपति किसी एक वर्ग और हित का प्रतिनिधि नहीं होता, वह सभी वर्गों और राष्ट्रीय हितों में सामंजस्य पैदा करता है। अपने वक्तव्यों, प्रेस सम्मेलनों, रेडियो तथा टेलीविजन पर ब्रॉडकास्ट किये गये भाषणों द्वारा राष्ट्रपति जनता से सीधा सम्पर्क बनाये रखता है और जनमत का समर्थन प्राप्त करता है।

उपर्युक्त विवेचन से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति का पद अमरीकियों के लिए सबसे ऊँचा है और सत्कार में सबसे शक्तिशाली पद है। राष्ट्रपति पद संयुक्त राज्य अमरीका की विश्व के लिए सबसे महत्त्व देन है। इसमें कोई संदेह नहीं कि अब राष्ट्रपति की शक्तियाँ इतनी विस्तृत हो गयी हैं कि वह ऑग के शब्दों में सत्कार का सबसे महान शासक हो गया है। यहाँ तक उल्लेखनीय है कि जबकि ब्रिटेन का राजा केवल राज्य करता है और कुछ समय पूर्व तक फ्रांस का राष्ट्रपति न राज्य करता था और न शासन ही, संयुक्त राज्य का राष्ट्रपति राज्य और शासन दोनों करता है। यह सच है कि वह ब्रिटेन के राजा की तरह राज्य का प्रतीक होता है और सभी समारोहों पर सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण स्थान पाता है। वह संयुक्त राज्य अमरीका में प्रथम नागरिक होता है, उसका राजकीय निवास अर्थात् व्हाइट हाउस शान में ब्रिटेन के बकिंघम महल से कम नहीं है। अपने सर्वसम्मानित स्थान के कारण और शक्तियों के आधार पर राष्ट्रपति पद में राजा और प्रधानमंत्री का मेल है वेजहॉट द्वारा वर्णित ब्रिटिश शासन के दोनों अंग—प्रतिष्ठित और कायकुशल राष्ट्रपति के पद में मिलते हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति के विषय में सास्की का अप्रलिखित कथन अत्यन्त अद्यय है जिसकी व्याख्या करना आवश्यक प्रतीत होता है। संयुक्त राज्य अमरीका का राष्ट्रपति एक राजा से कम व अधिक दोनों है, साथ ही वह एक प्रधानमंत्री से भी कम और अधिक दोनों ही है।¹ ऊपर यह बताया गया है कि संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति का पद सबसे अधिक सम्मानित है और राष्ट्रपति राजा की तरह राज्य का प्रमुख होता है, परन्तु वह जनता द्वारा निर्वाचित अधिकारी है, जो चार या आठ वर्ष तक अपने पद पर रहता है। चुनाव से पूर्व और बाद में वह एक राजनीतिक दल का ही नेता रहता है अतएव अमरीकी समाज में उसका स्थान सर्वोच्च होते हुए भी राजा के समान नहीं है। इस दृष्टि से वह राजा से कम होता है, परन्तु उसकी शक्तियाँ राजा से कहीं अधिक और वास्तविक हैं। यदि हम उसकी तुलना प्रधानमंत्री से करें तो वह इन बातों में प्रधानमंत्री से अधिक है—राष्ट्रपति राज्य का प्रतीक, मुख्य कायपाल, मुख्य प्रशासक व मुख्य सभापति होता है और उसकी कैबिनेट के सदस्य उसके सहयोगी नहीं बरन्

¹ The President of the United States is both more and less than king he is also both more and less than a Prime Minister —Laski H J op cit p 23

अमरीकी कैबिनेट ब्रिटिश कैबिनेट की भाँति 'सरकार' नहीं है, और जैसे राष्ट्रपति इस बात में स्वतन्त्र है कि वह किसी मामले को कैबिनेट के सामने विचार हेतु रखे, उसी प्रकार वह उसके ऊपर अंतिम निर्णय लेने में स्वतन्त्र है।¹ अमरीकी कैबिनेट और ब्रिटिश कैबिनेट के बीच अप्रलिखित बातों पर अंतर है। (1) अमरीकी कैबिनेट के सदस्य राष्ट्रपति के सहयोगी नहीं होते, उसके अधीन रहते हैं। (2) अमरीकी कैबिनेट के सदस्य, राष्ट्रपति की भाँति, विधायिका के संघ नहीं होते, और (3) दोनों देशों की कैबिनेट के बीच आकार और रचना का भी अंतर है।²

कैबिनेट के निर्णय भी परामर्श से अधिक बुद्ध नहीं होते। ऐसा कहा जाता है कि राष्ट्रपति एंड्रयू जेक्सन की 'अन्तरंग कैबिनेट' (Kitchen Cabinet) साधारण कैबिनेट से अधिक प्रभावशाली थी अर्थात् राष्ट्रपति उसके परामर्श को महत्त्व देता था। कैबिनेट को राष्ट्रपति की पराकाष्ठा में अपनी अवधि पूरी करनी होती है, यदि कोई सदस्य मतभेद होने पर त्याग-पत्र भी दे तो वनरा राष्ट्रपति पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। राष्ट्रपति किसी भी सदस्य को जब चाहे हटा सकता है। अधिकतर कैबिनेट के सदस्यों के लिए तो राजनीतिक नेतृत्व उनके जीवन में एक अंतर्काल होता है, अर्थात् अपनी अवधि पूर्ण होने पर वे अपने जीवन-काय में लग जाते हैं। परन्तु यहाँ यह भ्रम नहीं होना चाहिए कि कैबिनेट के सदस्यों का परामर्श प्रभावी नहीं होता। साधारणतया राष्ट्रपति उनके परामर्श को स्वीकार करता है। विभागीय कार्यों के बारे में उनका उत्तरदायित्व वास्तविक है।

राष्ट्रपति की शक्तियों के स्रोत—उसकी शक्तियों के विभिन्न स्रोत हैं, किन्तु उनमें सभी तक नाबिधानिक उपबन्ध सबसे प्रमुख हैं। संविधान की दूसरी धारा में लिखा है—'संयुक्त राज्य की कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित होगी, राष्ट्रपति सेना और नौविक सेना का सेनापति होगा, वह राजदूतों, 'यायाधीशों तथा अन्य उच्च सधीय अधिकारियों की नामजदगी करेगा और उन्हें सीनेट के प्रामर्श व सहमति से नियुक्त करेगा, वह सितित रूप में कार्यपालिका विभागों के मुख्य अधिकारियों की सम्मति माँग सकता है, वह राजदूतों और सार्वजनिक उच्च अधिकारियों (public ministers) को मिलने का अवसर देता है, और वह समय समय पर देश की स्थिति के बारे में कांग्रेस को सूचना देता है।' इन सभी उपबन्धों की व्याख्या यथास्थान की जा चुकी है।

राष्ट्रपति की शक्तियों का दूसरा महत्वपूर्ण स्रोत कांग्रेस द्वारा निमित कानून हैं, जिनके अंतर्गत राष्ट्रपति की शक्तियाँ काफी विस्तृत हुई हैं। वास्तव में कांग्रेस द्वारा निमित सभी कानूनों को लागू करने का उत्तरदायित्व राष्ट्रपति पर है और प्रत्येक कानून किसी न किसी रूप में उनके अधिकारों व कार्य क्षेत्र में वृद्धि करता है। प्रत्येक कानून के अंतर्गत उसे साधारणतया कुछ अधिकारियों की नियुक्ति करनी होती है, वह कानून की रूपरेखा के अंतर्गत अनेक नियम और विनियम बनाता अथवा बनवाता है और अनेक आदेश जारी करता है। आपात्काल तथा युद्ध काल में इस प्रकार से राष्ट्रपति की शक्तियों में वृद्धि हुई है। राष्ट्रपति की शक्तियाँ बढ़ती-बढ़ती महत्वपूर्ण स्रोत सधीय 'यायालयों' के निर्णय हैं। उदाहरण के लिए संविधान ने राष्ट्रपति को क्षमादान की शक्ति प्रदान की है, परन्तु संविधान में यह स्पष्ट नहीं है कि वह अपराधियों को दण्ड दिये जाने से पूर्व भी क्षमा कर सकता है या नहीं। सर्वोच्च 'यायालय' ने एक निर्णय में उनके इस अधिकार को रूँध माना है। ऐसे ही संविधान में कहा गया है कि वह अनेक अधिकारियों को सीनेट के परामर्श और सहमति से नियुक्त करेगा, यह स्पष्ट नहीं था कि उनको पद से हटाने के

¹ The American Cabinet is not a government as is the British and just as the President is free to submit or not to submit any given matter for consideration so is he free to make any final disposition of it that he chooses —Bailey Sydney D. *Aspects of American Government* p 30

² Stewart M. *Modern Forms of Government*, pp 96-97

के लिए सीनेट की सहमति आवश्यक है या नहीं। अब यह निणय हो गया है कि राष्ट्रपति बिना परामश और सहमति के उह पदच्युत कर सकता है।

अतः मे, उसकी शक्तियों का चौथा स्रोत चलन और प्रथाएँ हैं। वह अब दल का नेता होता है, उसके परामश से राष्ट्रीय समिति का सभापति नियुक्त किया जाता है और दल की सभी कार्यवाहियों में उसके परामश को बहुत महत्व दिया जाता है। अब राष्ट्रपति अपने दल का ही नहीं बरन् सम्पूर्ण राष्ट्र का नेता होता है। निर्वाचन के बाद से राष्ट्रपति को दलीय दृष्टि से नहीं देखा जाता है। सम्पूर्ण राष्ट्र उससे नेतृत्व की आशा करता है और उसके कार्यों में सभी का समर्थन रहता है। राष्ट्रपति का नेतृत्व राष्ट्र के लिए बहुत ही आवश्यक है, वही एक ऐसा लोक प्रिय आधार पर निर्वाचित अधिकारी है जिससे राष्ट्र शांति तथा युद्धकाल में और सावजनिक जीवन के सभी क्षेत्रों में नेतृत्व प्राप्त करता है। राष्ट्रपति राष्ट्रीय एकता का प्रतीक और उसका व्यक्तिगत रूप है। राष्ट्रपति किसी एक वर्ग और हित का प्रतिनिधि नहीं होता, वह सभी वर्गों और राष्ट्रीय हितों में सामंजस्य पैदा करता है। अपने वक्तव्यों, प्रेस सम्मेलनों, रेडियो तथा टेलीविजन पर ब्रॉडकास्ट किये गये भाषणों द्वारा राष्ट्रपति जनता से सीधा सम्पर्क बनाये रखता है और जनमत का समर्थन प्राप्त करता है।

उपर्युक्त विवेचन से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति का पद अमरीकियों के लिए सबसे ऊँचा है और सत्तार में सबसे शक्तिशाली पद है। राष्ट्रपति पद संयुक्त राज्य अमरीका की विश्व के लिए सबसे महान् देन है। इसमें कोई सन्देह नहीं कि अब राष्ट्रपति की शक्तियाँ इतनी विस्तृत हो गयी हैं कि वह ऑग के शब्दों में सत्तार का सबसे महान् शासक हो गया है। यहाँ तक उल्लेखनीय है कि जबकि ब्रिटेन का राजा केवल राज्य करता है और कुछ समय पूर्व तक फ्रांस का राष्ट्रपति न राज्य करता था और न शासन ही, संयुक्त राज्य का राष्ट्रपति राज्य और शासन दोनों करता है। यह सच है कि वह ब्रिटेन के राजा की तरह राज्य का प्रतीक होता है और सभी समारोहों पर सर्वाधिक महत्त्वपूर्ण स्थान पाता है। वह संयुक्त राज्य अमरीका में प्रथम नागरिक होता है उसका राजकीय निवास अर्थात् व्हाइट हाउस शान में ब्रिटेन के बकिंघम महल से कम नहीं है। अपने सर्वसम्मानित स्थान के कारण और शक्तियों के आधार पर राष्ट्रपति पद में राजा और प्रधानमन्त्री का मेल है वेजहॉट द्वारा वर्णित ब्रिटिश शासन के दोनों अंग—प्रतिष्ठित और कार्यकुशल राष्ट्रपति के पद में मिलते हैं।

संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति के विषय में लास्की का अग्रलिखित कथन अत्यन्त अथमय है जिसकी व्याख्या करना आवश्यक प्रतीत होता है। संयुक्त राज्य अमरीका का राष्ट्रपति एक राजा से कम व अधिक दोनों है, साथ ही वह एक प्रधानमन्त्री से भी कम और अधिक दोनों ही है।¹ ऊपर यह बताया गया है कि संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति का पद सबसे अधिक सम्मानित है और राष्ट्रपति राजा की तरह राज्य का प्रमुख होता है, परन्तु वह जनता द्वारा निर्वाचित अधिकारी है, जो चार या आठ वर्ष तक अपने पद पर रहता है। चुनाव से पूर्व और बाद में वह एक राजनीतिक दल का ही नेता रहता है, अतएव अमरीकी समाज में उसका स्थान सर्वोच्च होते हुए भी राजा के समान नहीं है। इस दृष्टि से वह राजा से कम होता है, परन्तु उसकी शक्तियाँ राजा से कहीं अधिक और वास्तविक हैं। यदि हम उसकी तुलना प्रधानमन्त्री से करें तो वह इन बातों में प्रधानमन्त्री से अधिक है—राष्ट्रपति राज्य का प्रतीक, मुख्य कार्यपाल, मुख्य प्रशासक व मुख्य सेनापति होता है और उसकी कैबिनेट के सदस्य उसके सहयोगी नहीं बरन

सहायक व परामर्शदाता होते हैं, जब कि अ य म नी प्रधानमन्त्री के सहयोगी होते हैं और उनके नियम सर्वसम्मति अथवा बहुमत से होते हैं, परन्तु कुछ बातों में राष्ट्रपति प्रधानमन्त्री से कम होता है—राष्ट्रपति का कांग्रेस में विरोध हो सकता है, कांग्रेस उसके सुझाव हुए विधायी प्रस्तावों और व्यय के लिए मागे गये धन को अस्वीकार कर सकती है। इसके विपरीत जब तक प्रधानमन्त्री को बहुमत का समर्थन प्राप्त रहता है उसकी शक्तियाँ अधिनायक के समान होती हैं। समुक्त राज्य अमरीका का राष्ट्रपति किसी भी समय कांग्रेस का प्रधानमन्त्री की तरह स्वामी नहीं हो सकता। वह नीति में पहल कर सकता है, परन्तु नीति का नियंत्रण नहीं कर सकता। उसकी स्थिति एक अज्ञात समुद्र पर नाविक के समान है, जिसे अपने भाग्य के विषय में कभी निश्चितता नहीं होती।

समुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति की शक्तियाँ अत्यधिक विस्तृत और वास्तविक हैं। इस विषय में मनरो ने लिखा है कि अब तक लोकसत्र में किसी भी व्यक्ति ने इतनी अधिक सत्ता का प्रयोग नहीं किया जितना कि अमरीकी राष्ट्रपति करता है। समुक्त राज्य अमरीका का राष्ट्रपति का प्रभाव विश्वव्यापी है। बुडरो विलसन, फ्रैंकलिन रूजवेल्ट, आइजनहोवर और लिन्कन जॉनसन के शासन-काल इस बात की पुष्टि करते हैं। अमरीकी राष्ट्रपति का कार्य क्षेत्र समुक्त राज्य अमरीका की सीमाओं तक परिमित नहीं है। आज समुक्त राज्य विश्व के सबसे शक्तिशाली दो राष्ट्रों में से एक है। ये दोनों ही विश्व राजनीति और अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र व संधि में अपना प्रभाव डालते हैं। समुक्त राज्य अमरीका का राष्ट्रपति इस दृष्टि से विश्व के सर्वाधिक शक्तिशाली अधिकारियों और प्रभावशाली राजनीतिज्ञों में सबसे ऊपर है। परन्तु पाठकों को यह नहा भूलना चाहिए कि समुक्त राज्य अमरीका का राष्ट्रपति जनता द्वारा निर्वाचित अधिकारी है। वह कभी अधिनायक (Dictator) नहीं बन सकता, वह एक व्यक्ति के स्वैच्छाचारी शासन का प्रतीक नहीं है। उसे शक्तियाँ जनता के प्रत्यक्ष आदेश से प्राप्त होती हैं और उस पर साविधानिक सीमाएँ भी हैं। इस दृष्टि से वह अपने कार्यों के लिए जनता के प्रति उत्तरदायी होता है। वह जनता का नेता होता है, किन्तु साथ ही जनता का सेवक भी। उसकी शक्तियों पर कांग्रेस विरोध से सीनेट और संधीय 'यामालय वास्तविक प्रतिबंध' लगाते हैं, अतएव वह कभी भी अधिनायक नहीं बन सकता। 'युद्ध काल में अमरीका का राष्ट्रपति एक साविधानिक अधिनायक के समान हो जाता है। वह सभी सशस्त्र सेनाओं का निर्देशन करता है, वह राज्यों के सैनिक संगठनों को संधीय सेवा में प्रयोग कर सकता है, और वह विजित प्रदेश पर शासन करता है जब तक कि कांग्रेस उसके लिए कानून द्वारा नागरिक शासन की व्यवस्था न करे।'¹

2 फ्रांस के पाँचवे गणतन्त्र में कार्यपालिका

संसदात्मक अथवा अध्यक्षात्मक?—फ्रांस के पाँचवे गणतन्त्र के संविधान में संसदात्मक पद्धति को अपनाया गया है। इसके अंतर्गत फ्रांस में दो सदन वाली पालियामेंट स्थापित की गयी है और मंत्रिमण्डल काफी मात्रा में उसके प्रति उत्तरदायी है। किन्तु प्रधानमन्त्री का चुनाव राष्ट्रपति करता है और राष्ट्रपति को अनेक साधारण व असाधारण शक्तियाँ प्राप्त हैं। इन दृष्टि से फ्रांस का वर्तमान राष्ट्रपति नाममात्र का राज्याध्यक्ष नहीं है। वह कई बातों में समुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति के समान है। मन्त्री नियुक्त होने पर सदस्यों को पालियामेंट की सम्मेलन त्यागना आवश्यक है इस प्रकार कार्यपालिका को विधायिका से अलग रखने का प्रयत्न किया गया

¹ In time of war the President resembles a constitutional dictator. He directs the armed forces in the air on land and on sea. He calls the state militias into federal service. He governs conquered territory until Congress provides by law for its civil government. —Ferguson and McHenry *Elements of American Government* p 183

है। डॉरोपी पवित्रता के मतानुसार सविधान में दा विरोधी सिद्धांतों को मिलाने का प्रयत्न किया गया है। प्रथम सिद्धांत गणतन्त्रीय ससदात्मक शासन का है और दूसरा अध्यक्षीय शासन का। राज्य और शासन के अध्यक्ष अलग अलग हैं। शासन का निर्देशक प्रधानमंत्री है जो अपने सहयोगी मंत्रियों को नियुक्त करने तथा पदच्युत करने का अधिकार रखता है और जो पार्लियामेंट (ध्वजारोह में नेशनल एसेम्बली) से प्रति उत्तरदायी है। परन्तु इस पद्धति के विरुद्ध भी कुछ बातें हैं—वायपालिका विधि निर्माण के लिए उत्तरदायी है और जब तक कि नेशनल एसेम्बली उसे पराजित करने की सोचा तब न जाय, वायपालिका (शासन) पार्लियामेंट की आलोचना पर ध्यान न दे, ऐसा हो सकता है। राष्ट्रपति की इतनी अधिक शक्तियाँ दी गयी हैं कि शासन पर उसका नेतृत्व स्थापित हुआ है। योगन ने स्पष्ट रूप में कहा है—‘यह न तो अमरीकी ढंग का अध्यक्षीय सविधान है और न ब्रिटेन की ढंग का ससदात्मक सविधान ही, यह तो दोनों का मेल है।’ एरल का मत है कि ‘शासन वस्तु स्थिति की अपेक्षा वास्तु दृष्टि से ससदात्मक रहेगा।’

राष्ट्रपति पद वर्तमान सविधान के अंतर्गत—जनरल डि गॉले न बहुत समय से ‘राष्ट्रपति शासन’ (Presidential Government) के पक्ष में अपने विचार व्यक्त किये थे। ऐसी सरकार में, जिसका नमूना संयुक्त राज्य अमरीका में है, राज्य का अध्यक्ष विधायिका से चुना होता है। अतएव वर्तमान सविधान में किये गये मुख्य परिवर्तन का सम्बन्ध राष्ट्रपति के स्थान से है और सविधान की सामान्य प्रवृत्ति राष्ट्रपति की प्रतिष्ठा व शक्तियों को बढ़ाने की ओर है। उसका चुनाव एक बड़ी संख्या वाले निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है, जिसमें सभ्य के सभी सदस्य स्थानीय प्राधिकरणों के बहुत से प्रतिनिधि और कुछ समुदायों के प्रतिनिधि सम्मिलित रहते हैं। वह सभी मंत्रियों को नियुक्त करता है, जो मंत्री बनने पर सदन की सहायता से अलग हो जाते हैं तो सरकार या सदन यह प्रस्ताव रख सकती है कि उन पर जन निर्णय कराया जाय और राष्ट्रपति स्वयं यह निर्णय करता है कि ऐसा होगा या नहीं। वह अपने निर्णय द्वारा ही प्रधानमंत्री तथा सदन के दोनों सदनों के प्रधानों का मन्यता करने के बाद, नेशनल एसेम्बली को विघटित कर सकता है, यद्यपि वह भी एक बार से अधिक ऐसा नहीं किया जा सकता। वह सदन को सदन भी भेज सकता है। इन बातों से स्पष्ट होता है कि वर्तमान सविधान के अंतर्गत राष्ट्रपति के पद का महत्त्व पूर्व की अपेक्षा कई गुना बढ़ गया है। फ्रांस के राष्ट्रपति का पद शासन काय में प्रधानमंत्री से अधिक महत्त्वपूर्ण है। राष्ट्रपति राज्य का वास्तविक अध्यक्ष राष्ट्र का प्रतीक, शासन का प्रमुख और राष्ट्रीय पंच (arbitre national) है। सविधान से राष्ट्रपति को विभिन्न प्रकार की शक्तियाँ मिली हैं, जो नाममात्र की नहीं, वास्तविक हैं।

राष्ट्रपति के कार्य और उसकी शक्तियाँ—राष्ट्रपति की कुछ शक्तियाँ अपनी हैं और कुछ शक्तियाँ ऐसी हैं जिनका वह प्रधानमंत्री के साथ प्रयोग करता है। धारा 1१ में इस अंतर को स्पष्ट किया गया है कि कौन से कार्य राष्ट्रपति अपने हस्ताक्षर से कर सकता है और किन कार्यों के करने में प्रधानमंत्री के प्रति हस्ताक्षर आवश्यक है। राष्ट्रपति की अन्य शक्तियों में ये प्रमुख हैं—प्रधानमंत्री का चुनाव करना, नेशनल एसेम्बली का विघटन करना, सरकार अथवा पार्लियामेंट द्वारा माँगे किये गए पर लोक निर्णय का प्रतिपेक्ष करना। पार्लियामेंट के दोनों सदनों को सावजनिक सदन भेजना साविधानिक परिषद के तीन सदस्यों को नियुक्त करना, साविधानिक परिषद से किसी विधेयक अथवा अंतर्राष्ट्रीय समझौते पर उसकी साविधानिकता पर निर्णय देने के लिए प्रायश्चित्त करना और धारा 1१ के अंतर्गत आपात्कालीन शक्तियाँ धारण करना। इनके अतिरिक्त राष्ट्रपति के अन्य कार्यों पर प्रधानमंत्री तथा सम्बंधित मंत्रियों के प्रति हस्ताक्षर होने आवश्यक है। इस समूह में राष्ट्रपति के वे सभी कार्य आते हैं जिन्हें वह राज्य के अध्यक्ष रूप में करता है। इस रूप में उसके कार्यों को इन तीन शीपों के अंतर्गत रखा जा

सकता है—सभापतित्व करने और मन्त्रणा देने का अधिकार, प्रधानमन्त्री की स्वीकृति के बाद करने का अधिकार, आनेवा को बंध करने का अधिकार। राष्ट्रपति की विभिन्न शक्तियाँ ना सक्षिप्त विवेचन निम्नलिखित शीपको के अंतर्गत करना उपयुक्त प्रतीत होता है।

प्रधानमन्त्री का चुनाव करना—प्रधानमन्त्री को राष्ट्रपति छोटता और नियुक्त करता है। अब ऐसी कोई व्यवस्था नहीं है कि पार्लियामेंट प्रधानमन्त्री को अधिकार सौंपे, यद्यपि संविधान की धारा 49 में कहा गया है कि प्रधानमन्त्री मन्त्रिपरिषद् द्वारा विचार किये जाने के बाद सरकार के कार्यक्रम अथवा सामान्य नीति के विषय में नेशनल एसेम्बली के प्रति सरकार के उत्तरदायित्व की शपथ ले सकता है। प्रधानमन्त्री की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप से नेशनल एसेम्बली के प्रति उत्तरदायी रहेगा। इस प्रकार राष्ट्रपति को यह स्वतंत्रता नहीं है कि वह जिसे चाहे प्रधानमन्त्री नियुक्त करे, परन्तु जब तक फ्रांस में अनेक राजनीतिक दल रहें और उसमें अनुशासन की कमी रहेगी राष्ट्रपति को प्रधानमन्त्री को चुनने में बहुत सीमा तक विवेक तथा व्यक्तिगत निणय के प्रयोग का अवसर मिलेगा। यदि जनमत उसका समर्थन करे तो वह नेशनल एसेम्बली को विघटन की धमकी दे सकता है जिससे कि वह अपनी पसंद के उम्मीदवार को उन पर थोप सके।

विघटन की शक्ति—वर्तमान संविधान द्वारा राष्ट्रपति को नेशनल एसेम्बली के विघटन की शक्ति मिली है। अब राष्ट्रपति केवल अपनी शक्ति से ही विघटन कर सकता है, जबकि 1875 के संविधान के अंतर्गत उसके आदेश पर किसी मन्त्री के प्रति हस्ताक्षर होने आवश्यक था। दूसरे, इस समय सीनेट की सहमति आवश्यक नहीं है। अब केवल दो प्रतिबंध लगे हैं—(1) एक बार विघटन किये जाने पर एक साल के भीतर नेशनल एसेम्बली का दूसरी बार विघटन नहीं किया जा सकता। (2) धारा 16 के अन्तर्गत आपात्काल में विघटन नहीं किया जा सकता। विघटन के अधिकार का प्रयोग अब दो उद्देश्यों से किया जा सकता है—पहला, एसेम्बली और मन्त्रिमण्डल के बीच उत्पन्न हुए विवाद का अंत करने के लिए और दूसरे, अपने और एसेम्बली का समर्थन प्राप्त प्रधानमन्त्री के बीच उत्पन्न हुए विवाद का अंत करने के लिए।

संविधान के सम्बन्ध में शक्ति—राष्ट्रपति सांविधानिक परिषद् के सदस्यों में से तीन का नियुक्त करता है, इन्हीं तीनों में से एक सभापति होता है, जिसे सम मतों के आने पर निर्णयक मत देने का अधिकार प्राप्त है। किसी विधेयक या अन्तर्राष्ट्रीय समझौते की पुष्टि होने से पूर्व सांविधानिक परिषद् से राष्ट्रपति उनकी सांविधानिकता के सम्बन्ध में निर्णय देने की प्राप्ति कर सकता है। संविधान की धारा 5 में कहा गया है कि गणतन्त्र का राष्ट्रपति यह देखेगा कि संविधान का आदर होता है। वह अपने पंच निणय की शक्ति का प्रयोग कर शासन अधिकारियों द्वारा नियमित कर्तव्य पालन और राज्य की निरन्तरता को सुरक्षित रखेगा। वह राष्ट्रीय स्वतंत्रता, राज्य भूमि की अखण्डता और समुदाय सम्बन्धी समझौतों व संधियों की प्रत्यापूर्ति देने वाला होगा। इस आधार पर कुछ लेखकों ने उसे राष्ट्रीय संविधान के सम्बन्ध में पंच बताया है। इस रूप में राष्ट्रपति के कार्य पूर्व स्थिति की अपेक्षा कहीं अधिक महत्त्वपूर्ण हैं। विक्टोर ने लिखा है कि डि गॉले अपने इस कार्य के क्षेत्र में राष्ट्रपति की उन शक्तियों को भी सम्मिलित करता है जिनका राष्ट्र से अपील करने या अपील न करने देने के अधिकार के रूप में वर्णन किया जा सकता है। धारा 18 के अनुसार राष्ट्रपति को अधिकार है कि वह अपने आदेशों को दोनों सदन में पढ़े जाने का आदेश दे। प्रधानमन्त्री अथवा पार्लियामेंट द्वारा प्राप्ति किये जाने पर वह किसी सरकारी विधेयक पर लोक निणय कराने की प्राप्ति को अस्वीकार कर दे (धारा 11)। परन्तु लेखकों के अनुसार इनमें से कोई भी अधिकार ऐसा नहीं है जो राष्ट्रपति को शासन की प्रक्रिया में प्रत्यक्ष रूप से हस्तक्षेप करने का अधिकार देता हो।

पालियामेंट का भेजे जाने वाले सदेशों के सम्बन्ध में राष्ट्रपति का अधिकार भी सव्या नया नहीं है। पर तु अब राष्ट्रपति द्वारा पालियामेंट को सम्बोधित स देशों पर किसी मन्त्री के प्रति हस्ताक्षर की आवश्यकता नहीं है। जब राष्ट्रपति धारा 16 के अंतर्गत आपात्कालीन शक्तियों को धारण करेगा तो उसे राष्ट्र को इस सम्बन्ध में अपने निश्चयों की सूचना देने का अधिकार होगा। इससे यह निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि साधारण काल में राष्ट्रपति प्रधान मन्त्री की स्वीकृति के बिना सीधे राष्ट्र को सम्बोधन नहीं कर सकता।

अथ साधारण शक्तियाँ—राष्ट्रपति को प्रधानमन्त्री के अतिरिक्त कई उच्च पदों पर स्वयं अथवा प्रधानमन्त्री के परामर्श से नियुक्ति का अधिकार है। राष्ट्रपति प्रधानमन्त्री के अतिरिक्त उसके सहयोगी मंत्रियों की भी नियुक्ति करता है। वह राज्य के उच्च नागरिक व सैनिक पदों पर नियुक्तियाँ करता है। धारा 64 के अनुसार राष्ट्रपति 'यायिक अधिकारियों की स्वतंत्रता की प्रत्याभूति देगा। धारा 52 के अनुसार राष्ट्रपति संधियों के सम्बन्ध में वार्ता करता है और उनकी सम्पुष्टि भी करता है। ऐसे अंतर्राष्ट्रीय समझौतों के सम्बन्ध में जिनकी सम्पुष्टि आवश्यक नहीं है, राष्ट्रपति को उनके सम्बन्ध में की गई वार्ता से सूचित रखा जाता है। अब संधियों के सम्बन्ध में वार्ता राष्ट्रपति द्वारा की जाती है, जबकि पूर्ववर्गीय सविधान के अंतर्गत उसे ऐसी वार्ता से सूचित रखा जाता था। विदेशों में नियुक्त किये जाने वाले राजदूतों को राष्ट्रपति प्रमाणपत्र देता है और विदेशी राजदूतों के प्रमाणपत्र उसी के नाम में आते हैं।

— आपात्कालीन शक्तियाँ—धारा 16 के अंतर्गत राष्ट्रपति की महत्त्वपूर्ण आपात्कालीन शक्तियाँ प्राप्त हैं। इस धारा में लिखा है—'जब गणतन्त्र की संस्थाओं, राष्ट्र की स्वतंत्रता, उसकी भूमि की अखण्डता अथवा उसके द्वारा किये गये अंतर्राष्ट्रीय वायदों (commitments) की पूर्ति की गम्भीर और तुरन्त खतरा हो और जबकि सविधान के अनुसार स्थापित सावजनिक अधिकारियों का नियमित कार्य सम्पादन रुक जाये, इन परिस्थितियों में राष्ट्रपति प्रधानमन्त्री व दोनों सदन के सभापतियों और साविधानिक परिषद् से मन्त्रणा कर आवश्यक पग उठायेगा। वह सदेश द्वारा राष्ट्र को उनके विषय में सूचित करेगा। इन पगों के सम्बन्ध में साविधानिक परिषद् से मन्त्रणा की जायेगी। पालियामेंट को एकत्रित होने का अधिकार रहेगा। आपात्कालीन शक्तियों के प्रयोग काल में नेशनल एसेम्बली का विघटन न किया जायेगा।'

उपर्युक्त धारा के अनुसार राष्ट्रपति को जब वह चाहे आपात्काल की घोषणा करने का अधिकार है। यदि वह साधारण काल में ऐसा करेगा तो वह सविधान की भावना के विरुद्ध कार्य होगा। आपात्कालीन घोषणा के पूर्व राष्ट्रपति प्रधानमन्त्री, पालियामेंट के दोनों सदनों के सभापतियों व साविधानिक परिषद् से मन्त्रणा करेगा चाहे वह उनके परामर्श को स्वीकार न करें, आपात्काल में राष्ट्रपति परिस्थितियों द्वारा दी गयी चुनौती का मुकाबला करने के लिए सभी प्रकार की आवश्यक कार्यपालिका, विधायी तथा साविधानिक शक्तियाँ धारण कर सकता है। आपात्काल में नेशनल एसेम्बली की बैठकें जारी रहेंगी और उसका विघटन नहीं हो सकेगा, परन्तु राष्ट्रपति उसकी शक्तियों को सीमित कर सकता है। आपात्काल के दौरान राष्ट्रपति पर एक कानूनी रोक यह रहेगी कि साविधानिक परिषद् उसे पद के कार्य करने के लिए अक्षम अथवा अयोग्य घोषित कर दे अथवा सीनेट व नेशनल एसेम्बली द्वारा उस पर गम्भीर राजद्रोह या विश्वासघात (high treason) का अभियोग लगाया जाये और उच्च न्यायालय उसकी सुनवाई करे। इससे भी बढ़कर राष्ट्रपति पर जनमत की रोक रहेगी।

राज्य के अध्यक्ष रूप में शक्तियाँ—(1) राष्ट्रपति को मन्त्रिपरिषद् राष्ट्रीय प्रतिरक्षा की समिति, वायुपालिका की सर्वोच्च परिषद् और समुदाय की कार्यकारिणी परिषद् की बैठकों का सभापतित्व करने का अधिकार है। इनमें मन्त्रिपरिषद् की बैठकों पर सभापतित्व का अधिकार

सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। यही पर मंत्रिमंडल की परिषद् और मंत्रि परिषद् के बीच अंतर को स्पष्ट करता उचित होगा। पहले की बैठकें प्रधानमंत्री के सम्मानित में होती हैं और दूसरी बैठक में राष्ट्रपति सम्भागित रहता है। संविधान के अनुसार कुछ मामलों पर विशेष मंत्रि परिषद् करती है। उदाहरण के लिए, राजदूतों की नियुक्ति और अख्यादेश। मंत्रि परिषद् की बैठकें साधारणतः प्रति मण्डल होती हैं और उनमें महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ की जाती हैं। इस प्रकार राष्ट्रपति का सामान के मामलों में ब्रिटन के राजा या राजा से कहीं अधिक महत्व है। उक्त केवल सूचना पाते और परामर्श देने के ही अधिकार प्राप्त नहीं हैं, वह सामान के नियमों को प्रभावित भी कर सकता है। (2) राष्ट्रपति का सामान, सचिवों के निदेशों और 'मायपालिका' की उच्च परिषद् के मददगारों का नामजद करने के अधिकार प्राप्त हैं। परंतु इन अधिकारों के प्रयोग में किये गये कार्यों का आदेश पर प्रधानमंत्री तथा मंत्रिमंडल मंत्रियों के प्रति हस्ताक्षर होते हैं। (3) कानून, अख्यादेश, मन्त्रियों और कुछ प्रकार के आक्षेपों को रद्द करना के लिए राष्ट्रपति के हस्ताक्षर आवश्यक हैं। पालियामेंट द्वारा पारित कानून पर सरकार द्वारा प्रस्तुत किये जाने पर पंद्रह दिन के भीतर हस्ताक्षर करता है। एका सोचा जा सकता है कि राष्ट्रपति इस शक्ति (power to validate) का प्रयोग प्रतिषेध (veto) के रूप में करे तो क्या हो। संविधान उस ऐसा करने से रोक नहीं सकता, किन्तु ऐसा काम संविधान की भावना के विरुद्ध होगा।

उपरोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि संविधान द्वारा राष्ट्रपति के पद और शक्तियाँ पर विचार दिला गया है। 'यह यह दगता है कि संविधान का मान होना है, वह अपनी पद्धति शक्तियों के द्वारा सावजनिक शक्तियों के नियमित प्रयोग और राज्य की निरंतरता के लिए उचित व्यवस्था करता है और वह राष्ट्रीय स्वतंत्रता का प्रत्याभू (guarantor) है' (धारा 5), 'वह प्रधानमंत्री व अन्य मंत्रियों को नियुक्त करता है और उन्हें उनसे पदों से भी हटा सकता है' (धारा 8)। 'वह प्रधानमंत्री और ऐसम्बलियों के प्रधानों से मंत्रणा करके नेशनल ऐसम्बली को विघटित कर सकता है' (धारा 12)। 'जब गणतंत्र की सत्ताएँ, राष्ट्र की स्वतंत्रता, राज्य-भू की अखण्डता (integrity of the territory) अथवा इसके अंतर्राष्ट्रीय बाधों (commitments) की पूर्ति के लिये तुरंत और गम्भीर खतरा उत्पन्न हो और जब साविधानिक सावजनिक शक्तियों के नियमित कार्यावयन में रुकावट पैदा हो तो गणतंत्र का राष्ट्रपति परिस्थितियों की आवश्यकतानुसार प्रधानमंत्री, ऐसम्बलियों के प्रधानों और साविधानिक परिषद् से मंत्रणा करने के बाद पग उठा सकता है' (धारा 16)। अस्तु, यह कथन सच है 'यदि 1946 के संविधान का केन्द्रीय भाग ससद की तो वर्तमान संविधान में यह स्थान गणतंत्र के राष्ट्रपति को मिला है। वह राष्ट्रीय स्वतंत्रता, राज्य क्षेत्र की अखण्डता और समुदाय के समझौते व संधियों के प्रति आग्रह का प्रत्याभू है। इस प्रकार वह राष्ट्रीय एकता का प्रतीक, मायपालिका का सर्वोच्च अंग और देश की विभिन्न शक्तियों के बीच है आपात्काल में सभी शक्तियाँ उसमें निहित रहेंगी।' ¹

सरकार का निर्माण—प्रधानमंत्री का चुनाव अथवा नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। प्रधानमंत्री अपनी सरकार के सदस्यों अर्थात् अन्य मंत्रियों को चुनता है और उनकी नियुक्ति

¹ Under the new constitution the President possesses for greater powers than the President under the Third or Fourth Republic. He has wide authority in foreign affairs and greatly increased powers in regard to the appointment of the government and the dissolution of Parliament. He is at once the head of the Republic and of the Union. The new constitution confers on the President temporary constitutional dictatorship at least in theory. The President if he asserts himself can overshadow the ministers, Parliament and the Constitutional Council. —Patel S R op cit p 410

राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। मंत्रियों की सरया के विषय में कोई साविधानिक अथवा कानूनी बाध नहीं है। उनकी सरया परिस्थितियों के अनुसार कम या अधिक हो सकती है। ऐसी ही व्यवस्था अन्य संसदीय पद्धति वाले देशों में है। फ्रांस में साधारणतया मंत्रियों की दो श्रेणियाँ होती हैं। एक श्रेणी में राज्य मंत्री (Ministers of State) और बिना विभाग के मंत्री (Ministers without portfolio) रखे जा सकते हैं और दूसरी में वे मंत्री जिन्हें विभिन्न विभागों का अध्यक्ष बनाया जाता है। 1959 में कुछ परामर्श देने वाले मंत्री नियुक्त किये गये थे, वे बिना विभाग के मंत्री थे। वे कैबिनेट या मंत्रिपरिषद् की बैठकों में साधारणतया भाग नहीं लेते थे, परन्तु उन्हें आमंत्रित किया जा सकता था। मंत्रियों के नीचे बहुत से अवर सचिव भी नियुक्त किये जाते हैं। उनकी सरया भी परिवर्तनीय है। यदि मंत्रियों की सरया कम होती है तो अवर सचिव की सरया बढ़ जाती है।

वर्तमान संविधान के अंतर्गत अधिकतर मंत्रियों को पार्लियामेंट के बाहर से लिया गया और पार्लियामेंट के जिन सदस्यों को मंत्री बनाया जाता है, उन्हें धारा 23 के अनुसार पार्लियामेंट की सदस्यता त्यागनी पड़ती है। संविधान की धारा 23 के अनुसार सरकार अथवा मंत्रिमण्डल के किसी भी सदस्य के लिए यह आवश्यक है कि वह पार्लियामेंट का सदस्य न रह सकेगा। वह राष्ट्रीय स्तर पर किसी व्यवसाय, व्यापार या मजदूर संघ में कोई पद धारण न करेगा और न वह किसी सार्वजनिक पद पर रह सकेगा अथवा व्यावसायिक काम कर सकेगा। प्रत्येक मंत्री कुछ परामर्शदाता नियुक्त करता है, जो मिलकर उस मन्त्रालय में मंत्री की व्यक्तिगत कैबिनेट बनाते हैं। ऐसे परामर्शदाताओं को नागरिक सेवकों में से लिया जाता है। संविधान में यह स्पष्ट रूप से नहीं कहा गया कि मंत्रिमण्डल सामूहिक रूप से पार्लियामेंट (व्यवहार में लोकप्रिय सदन) के प्रति उत्तरदायी होगा। परन्तु धारा 49 में कहा गया है 'मंत्रिपरिषद्' द्वारा मनन किये जाने के बाद, सरकार के कार्यक्रम अथवा सामान्य नीति की घोषणा के विषय में प्रधानमंत्री नेशनल एसेम्बली के प्रति सरकार के उत्तरदायित्व का विश्वास दिला सकता है। नेशनल एसेम्बली सरकार के उत्तरदायित्व पर निम्न प्रस्ताव के मत द्वारा प्रश्न उठा सकती है।¹

निम्न प्रस्ताव की वैधता के लिए यह आवश्यक है कि उस पर नेशनल एसेम्बली के 1/10 सदस्यों के हस्ताक्षर हों। मत विभाजन उसके पेश किये जाने के 48 घण्टे बाद ही हो सकता है। उसके पास होने के लिए कुछ सदस्यों का बहुमत उसके पक्ष में होना आवश्यक है। इस धारा में ऐसा कहीं नहीं कहा गया है कि नव निर्मित मंत्रिमण्डल एसेम्बली का विश्वास अथवा उसकी स्वीकृति प्राप्त करेगा। परन्तु धारा 50 में कहा गया है कि 'जब नेशनल एसेम्बली निम्न प्रस्ताव पास करे अथवा जब वह कार्यक्रम या उसकी सामान्य नीति की घोषणा को अस्वीकार कर दे, प्रधानमंत्री को सरकार का त्याग पत्र राष्ट्रपति के समक्ष पेश करना होगा।' इस विषय में वहीयर का मत है 'यद्यपि फ्रांस के वर्तमान संविधान में यह व्यवस्था है कि मंत्री नेशनल एसेम्बली के प्रति उत्तरदायी रहेंगे और उन्हें एसेम्बली अपदस्थ भी कर सकती है, उसमें यह एक स्पष्ट प्राविधान है कि प्रधानमंत्री और अन्य कोई मंत्री संसद के किसी सदन का सदस्य नहीं हो सकता, इस प्रकार यह दो पद्धतियों का अजीब मिश्रण है।'¹

सरकार की शक्तियाँ—धाराएँ 20-21 पढ़ने से पता चलता है कि संविधान ने सरकार की शक्तियाँ या तो विशेष रूप से प्रधानमंत्री अथवा साधारण रूप में सरकार (मंत्रिमण्डल) को प्रदान की हैं। धारा 20 के अनुसार 'सरकार राष्ट्र की नीति का निर्धारण व निर्देशन करेगी। सरकार के आधीन प्रशासन और सशस्त्र सेनाएँ रहेंगी। धारा 21 के अनुसार प्रधानमंत्री के मुख्य श्रुत्य य

है वह सरकार के कार्यों का निर्देशन करेगा, वह राष्ट्रीय प्रतिरक्षा के लिए उत्तरदायी होगा, वह यह देगा कि कानून को उचित ढंग से कार्यान्वित किया जाता है, वह बहुत से नागरिक व सैनिक पदों पर नियुक्तियाँ करता है, और वह अपनी शक्तियाँ म से कुछ को मंत्रियों को सौंप सकता है। यदि कभी अवसर पड़े तो वह राष्ट्रपति के स्थान पर परिपदा और समितियों का समर्थन करेगा। किसी विशेष काम मंत्री के लिए यदि राष्ट्रपति उस ऐसा अधिकार दे तो कभी-कभी प्रधानमंत्री राष्ट्रपति के स्थान पर मंत्रि परिषद् का भी समर्थन कर सकता है।

सरकार को सुदृढ़ बनाने वाले संविधानिक प्राविधान—जैसा कि गत पृष्ठा में बताया गया है, वर्तमान संविधान के निर्माताओं का सबसे प्रमुख उद्देश्य यह रहा है कि सरकार इतनी शक्तिशाली हो कि वह शासन कर सके, क्योंकि पूर्ववर्ती संविधानों के अन्तर्गत कार्यपालिका का असात हुआ फाँस की शासन पद्धति का सबसे अधिक गम्भीर दोष रहा है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए एक ओर तो राष्ट्रपति को अनेक साधारण व आपात्कालीन शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं, उनमें से सबसे अधिक महत्वपूर्ण उसकी वे शक्तियाँ हैं जिनके अनुसार उसे संविधान का आदर कराने का दायित्व सौंपा गया है। दूसरी ओर मंत्रिमण्डल को सुदृढ़ व शक्तिशाली बनाने के लिए वह प्राविधान है जिसके अनुसार पार्लियामेंट के सदस्यों को मंत्रिमण्डल का सदस्य बनने पर पार्लियामेंट की सदस्यता को एक माह के भीतर त्यागना आवश्यक है। वर्तमान संविधान के अंतर्गत पार्लियामेंट की सदस्यता त्यागने से इस प्रकार की अनुचित कार्यवाही में अवश्य ही कुछ कमी होगा। अध्यक्षात्मक शासन में तो मंत्री विधायिका के सदस्य नहीं होते, किन्तु मंत्रियों को सदन की सदस्यता त्यागने के लिए विवश करने वाला प्राविधान सांसद पद्धति वाले देशों के लिए एक अप्रसूत पूर्व व्यवस्था है।¹

वर्तमान संविधान में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि राष्ट्रपति प्रधानमंत्री को नियुक्त करेगा और प्रधानमंत्री के प्रस्ताव पर वह अन्य मंत्रियों की नियुक्ति करेगा तथा कार्यपालिका समूह के प्रति उत्तरदायी रहेगी। इन बातों से तो यही निष्कर्ष निकलता है कि वर्तमान संविधान में पार्ल की भाँति समवायक कार्यपालिका है। परंतु इसमें अब कई परिवर्तन हो गये हैं, जिनके परिणाम स्वरूप वर्तमान कार्यपालिका पूर्वकालीन कार्यपालिका से भिन्न है। पहला, अब राष्ट्रपति का चुनाव केवल सदन द्वारा नहीं होता बल्कि एक निर्वाचक मण्डल द्वारा जिसमें अन्य निर्वाचकों की संख्या बहुत बड़ी है। दूसरे यद्यपि कैबिनेट की सदन के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है, किन्तु मंत्री किसी भी सदन के सदस्य नहीं रहते, अतः वे दलों के अनुशासन और निर्वाचकों के दबाव से मुक्त हो गये हैं। तीसरे, राष्ट्रपति कार्यपालिका का सक्रिय अध्यक्ष है, जिसे विधायिका पर नियंत्रण की व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं, जिसमें सदन के विघटन का अधिकार भी सम्मिलित है। चौथे, संविधान में राष्ट्रपति को आपात्काल में, यदि गणतंत्र की संस्थाओं, राष्ट्र की स्वतंत्रता, राज्य-क्षेत्र की अखण्डता या अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वों को कार्यान्वित करने का खतरा हो, कड़े पग उठाने की शक्ति प्रदान की है। इन दशाओं के अंतर्गत नये सरकारों संगठन को अर्द्ध-राष्ट्रपतीय शासन पद्धति कहना उचित होगा। यह सच है कि वर्तमान शासन पद्धति के अंतर्गत राष्ट्रपति तीसरे और चौथे गणतंत्रों के अंतर्गत राष्ट्रपति से कहीं अधिक शक्तिशाली है, परंतु यह ध्यान देने की बात है कि

¹ This is not new for a Presidential Government such as America's but it is almost without precedent in a Parliamentary Government because normally the essence of Parliamentary Government is that a member of Parliament may become a minister. —Aron R. France—*The New Republic* p. 26

² Under these conditions the new governmental organisation could perhaps be more properly described as a semi-presidential system based on at least a partial separation of powers. —Strong C. F. *Modern Political Constitutions* 1966 p. 250

राष्ट्रपति शासन का अध्यक्ष नहीं है, वह केवल राज्य का अध्यक्ष है। राष्ट्रपति की विभिन्न शक्तियाँ उसे शासन का अध्यक्ष नहीं बनाती, परन्तु उसकी स्थिति ऐसी है कि वह शासन को प्रभावित कर सकता है और कुछ सीमा तक नेशनल एसेम्बली पर भी दबाव डाल सकता है, क्योंकि पार्लियामेंट द्वारा पारित विधेयक पर लोक निणय तथा एसेम्बली को विघटन की घमकी दे सकता है।

कार्यपालिका पूर्व की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली है, किन्तु कार्यपालिका की शक्तियाँ राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री तथा मन्त्रिमण्डल के बीच बँटी हैं। अब राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री व उसके मन्त्रिमण्डल की स्थिति पार्लियामेंट के मुकाबले में अधिक सुदृढ़ है, परन्तु मन्त्रिमण्डल और पार्लियामेंट के रहते हुए राष्ट्रपति की अधिनायकशाही का प्रश्न नहीं उठ सकता, यद्यपि कुछ राजनीतिक कार्यों के लिए राष्ट्रपति किसी के प्रति उत्तरदायी नहीं है। राष्ट्रपति को जो आपात्कालीन शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं, उनका प्रयोग साधारण काल में करना उचित होगा। वे तो ऐसी शक्तियाँ हैं जिनका प्रयोग तब किया जाये जबकि कोई और विकल्प ही न रह जाये। आपात्काल की घोषणा राष्ट्रपति कर सकता है, परन्तु ऐसा करने से पूर्व उसके लिए प्रधानमंत्री पार्लियामेंट के दोनों सदनों के सभापतियों और साविधानिक परिषद् से मन्त्रणा करना आवश्यक है। राष्ट्रपति की शक्तियों को देखते हुए यह मानना उचित होगा कि वर्तमान शासन पद्धति में प्रधानमंत्री का पद उतना निर्णायक नहीं हो सकता जितना कि ब्रिटेन जैसे साविधानिक अध्यक्ष वाले राज्यों में प्रधानमंत्री का स्थान है। उसका पद भारत के प्रधानमंत्री से भी बहुत कम महत्वपूर्ण है, क्योंकि फ्रांस में राष्ट्रपति की शक्तियाँ भारत के राष्ट्रपति से अधिक और वास्तविक हैं।

कुछ समालोचकों का मत है कि वर्तमान संविधान कुछ समय तक कार्यरूप में परिणित हान पर क्रमशः साधारण ससदात्मक पद्धति का रूप धारण कर लेगा और राष्ट्रपति केवल एक सर्वोच्च परामशदाता एवं पञ्च रह जायेगा। डॉरोथी पिकिल्स का मत है कि राष्ट्रपति के परम्परागत कार्य बहुत सीमा तक बसे ही हैं जैसे कि पूर्वगामी संविधानों के अन्तर्गत थे और वे अधिकांशतः सैद्धांतिक हैं। राष्ट्रपति पद के विषय में कोई भी वास्तविक निश्चित रूप से नहीं कही जा सकती, क्योंकि एक ओर पहले राष्ट्रपति डि गॉल का व्यक्तित्व रहा और दूसरी ओर व असाधारण परिस्थितियाँ जिनमें उसकी असाधारण शक्तियाँ का प्रयोग आवश्यक दीखता था। यह सच है कि जनरल डि गॉल ने गत कुछ वर्षों में फ्रांस के शासन में सक्रिय और वैयक्तिक भाग लिया जिसकी कि साधारण परिस्थितियों में किसी अन्य राष्ट्रपति से आशा नहीं की जा सकती। इसी कारण यह समझा जाता है कि पाँचवें गणतन्त्र में वास्तविक शक्ति का स्रोत राष्ट्रपति है न कि प्रधानमंत्री।

1958 में संविधान लागू हुआ और 1962 में राष्ट्रपति डि गॉल के पहले अवधि के काल में ही एक गम्भीर संकट उत्पन्न हुआ। राष्ट्रपति की बढ़ावस्था तथा उसके जीवन पर आक्रमणों ने उसे यह सोचने पर विवश किया कि भविष्य में क्या होगा जबकि वह देश का वरिष्ठतम व्यक्ति न रहेंगे। जब अक्टूबर 1962 में नेशनल एसेम्बली का अधिवेशन होने को था, राष्ट्रपति ने संविधान में एक संशोधन का प्रस्ताव रखने की घोषणा की, जिसका उद्देश्य यह था कि भविष्य में राष्ट्रपति का चुनाव निर्वाचक मण्डल के स्थान पर सर्वव्यापक मतधिकार द्वारा किया जाय। इस परिवर्तन पर स्वीकृति प्राप्त करने के लिए उसने यह प्रस्ताव रखा कि उस पर 28 अक्टूबर को रिना मन्द में रखा हो, लोक निणय करा लिया जाय। राष्ट्रपति के इस प्रस्ताव से दृष्ट होकर नेशनल एसेम्बली ने सरकार के विरुद्ध निर्दोष प्रस्ताव पास कर दिया। उसने वाद राष्ट्रपति ने एसेम्बली का विघटित कर दिया और बाद में हुए आम चुनाव में डि गॉल व समर्थकों को सभी विपक्षी दलों व विरुद्ध पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ। इस बीच में निश्चित दिन जन निणय भी हुआ जिसका परिणाम राष्ट्रपति के प्रस्ताव के पक्ष में हो रहा। अतएव संविधान की धाराएँ छ व गान का तत्प

परन के लिए एक सग्वारी दिधेयन तयार किया गया। इस प्रकार डि गोत्र न ससनात्मक वाय पालिका को जामतीय राष्ट्रपतित्व (plebiscitary presidency) में परिवर्तित करने का प्रयास को प्राप्त किया। सगोषित निर्वाचन प्रक्रिया के अतगत राष्ट्रपति पद के लिए पहला चुनाव दिगम्बर 1965 में हुआ जिसमें डि गोत्र का दूसरी बार सात वर्ष की अवधि के लिए राष्ट्रपति चुना गया, यद्यपि राष्ट्रपति का चुनाव दूसरी बार मतदाता का वाद हुआ। परन्तु 1968 में ईई नवा क्रांति के परिणामस्वरूप डि गोत्र को त्याग-पत्र देना पड़ा।

3 स्विट्जरलैण्ड में कायपालिका

स्विट्जरलैण्ड में बहुत कायपालिका है, जिसकी विशेषताओं का विवरण अध्याय पांच में दिया जा चुका है। अतएव यहाँ पर उनकी रचना और गतियों के सम्बन्ध में विस्तार की बातें ही दी जा रही हैं।

फेडरल कौंसिल की रचना—इसमें सात सदस्य होते हैं जिन्हें फेडरल एसेम्बली नेती सदन की सयुक्त बैठक में निर्वाचित करती है। इसमें प्रत्येक अप्रतिष्ठित विभाग में से किसी एक का काय भारी होता है—बैदक्षिक मामले, आन्तरिक मामले, वाय और पुलिस, प्रतिरक्षा, वित्त, सावजनिक अर्थव्यवस्था (अर्थात् उद्योग, कृषि और सामाजिक बीमा) तथा डाक वरत। इनका काय-काल चार वर्ष होता है, यदि इनकी अवधि पूरा होने से पूर्व ही नेशनल कौंसिल का विघटन न हो जाय। सविधान के अनुसार फेडरल एसेम्बली के सदस्य कौंसिल के सदस्य नहीं बन सकते, परन्तु व्यवहार में यदि एसेम्बली का कोई सदस्य कौंसिल के लिए चुन लिया जाता है तो वह एसेम्बली की सदस्यता से त्याग पत्र दे देता है। सदस्या का साधारणतया पुनर्निर्वाचन हो जाता है फलतः कोई व्यक्ति एक बार उसका सदस्य चुन जाने पर प्रायः तब तक फिर से निर्वाचित हो जाता है जब तक कि वह चाहे। 1948 से 1957 तक केवल तीनह व्यक्ति फेडरल कौंसिल के सदस्य चुने गये। सदस्यों के निर्वाचन के बारे में दो अप्रतिष्ठित प्रयासों का पालन हुआ है—पहला, तीन महत्वपूर्ण केटना—बन, ज्यूरिच और बाँद के एक एक प्रतिनिधि सग ही फेडरल कौंसिल में सदस्य चुने जाते हैं। दूसरा, जमन भाषी केटना से पाँच से अधिक सस्य नहीं लिए जाते। रेपड के मतानुसार इन प्रयासों न फेडरल कौंसिल में प्रादक्षिक प्रतिनिधित्व से सम्बन्धित स्थायी तथा अस्थायी सदस्यों की पेशीदा और कठिन समस्या का अद्वा हल निकाला है।

फेडरल कौंसिल के सदस्य सध अथवा केटना की सरकार के अधीन अथवा निजी प्रकार का अ य कोई पद धारण नहीं कर सकते और न ही अय व्यवसाय कर सकते हैं। फेडरल कौंसिल के सदस्यों को एसेम्बली के दोनों सदनो में स्थान प्राप्त है और उह उनकी कायवाही में भाग लेने का अधिकार है, चूँकि वे उनके सदस्य नहीं होते, इसलिए उह किसी भी प्रश्न पर मतदान में भाग लेने का अधिकार प्राप्त नहीं है। इस समय प्रत्येक सदस्य को 48,000 फेंक वापिक बेतन मिलता है। यह पहले की अपेक्षा अधिक है किन्तु देश के आर्थिक स्तर को देखते हुए ऊँचा नहीं है। इसी कारण फेडरल कौंसिल के सदस्य बहुत शान से नहीं रहते और न ही वे अधिक व्यय करते हैं। ऐसा कहा जाता है कि जब तक सदस्य से यह प्रध्दा गया कि वह तीसरी श्रेणी में क्यों यात्रा करता या तो उसने उत्तर दिया कि चूँकि वहाँ चौथी श्रेणी नहीं है।

फेडरल कौंसिल के प्रधान और उप प्रधान—फेडरल एसेम्बली प्रति वर्ष फेडरल कौंसिल के सदस्यों में से एक को सभापति और दूसरे को उप सभापति नियुक्त करता है। कौंसिल का सभापति ही स्विस् सध का प्रधान होता है। सविधान में स्पष्ट रूप से इस बात की मनाही की गयी है कि प्रधान या उप प्रधान का पुनर्निर्वाचन हो, परन्तु चलन के अनुसार उप प्रधान अगले वर्ष

प्रधान चुन लिया जाता है। इस प्रकार दोनों पदों पर कोई सदस्य स्थायी रूप से नहीं रहते। यद्यपि सभ के प्रधान अथवा राष्ट्रपति पद की विशेष प्रतिष्ठा है, फिर भी प्रधान को केवल कुछ औपचारिक विशेषाधिकार ही प्राप्त हैं। उनमें से मुख्य ये हैं—(1) वह राज्य के भीतर तथा वैदेशिक सम्बन्धों में राज्य का ध्वजधारी (titular) अध्यक्ष होता है। (2) वह फेडरल कौंसिल की बैठक में सभापति रहता है। (3) उसे फेडरल कौंसिल की बैठक में आवश्यकता पड़ने पर निर्णायक मत देने की शक्ति प्राप्त है। इनके अतिरिक्त उसकी कोई महत्वपूर्ण सांविधानिक शक्तियाँ नहीं हैं। वह अन्य राज्यों के अध्यक्षों की तरह न तो अधिकारियों को नियुक्त करता है, न उसे विधेयकों पर प्रतिपेक्ष का अधिकार है और न ही वह कूटनीतिक वार्ता चलाता है। उसकी वास्तविक शक्तियाँ तो केवल फेडरल कौंसिल के सदस्य के रूप में एक विभाग का अध्यक्ष होने के नाते हैं। प्रधान को वष में केवल 3,000 फ्रैंक अधिक मिलते हैं, जिनसे वह अतिथियों आदि का सरकार कर सकता है। उस प्रधान कौंसिल की बैठकों का तब सभापतित्व करता है जबकि प्रधान उपस्थित न हो।

फेडरल कौंसिल की शक्तियाँ और उसके कार्य—इसकी शक्तियाँ, जैसा कि होना चाहिए वायपालिका और प्रशासन सम्बन्धी हैं, किन्तु इसे कुछ शक्तियाँ विधायी व न्यायिक क्षेत्रों में भी प्राप्त हैं। स्विस सभ की सर्वोच्च वायपालिका सत्ता होने के नाते फेडरल कौंसिल वैदेशिक सम्बन्धों का संचालन करती है, कानूनों को लागू करती है, सेना का नियंत्रण करती है और उन सभी सधीय अधिकारियों को नियुक्त करती है, जिनकी नियुक्ति संविधान के अनुसार फेडरल एसेम्बली द्वारा नहीं की जाती। फेडरल कौंसिल ही प्रति वष सभ सरकार का बजट तैयार करती है और यही बजट वित्त विभाग के अध्यक्ष कौंसिलर द्वारा वाद में एसेम्बली के दोनों सदनों के सामने पेश किया जाता है। वही कौंसिलर सदनों में उसे समझाता है और उसके पक्ष में तर्क देता है। बजट पास हो जाने पर फेडरल कौंसिल उसके अनुसार आय एकत्रित कराने और व्यय की देख रेख करने के लिए उत्तरदायी है। कौंसिल प्रति वष सदनों के सामने विदेशी तथा आंतरिक मामलों के बारे में भी रिपोर्ट पेश करती है और इस रिपोर्ट पर दोनों सदन ध्यानपूर्वक विचार करते हैं।

सदनों के सामने आने वाले विधेयक कौंसिल ही तैयार करती है। एसेम्बली के सदस्य तो केवल 'पोस्ट्यूलेंट' या 'मोशन' ही पेश करते हैं, जिसके अनुसार विधेयक तैयार करना कौंसिल का महत्वपूर्ण कार्य है। वास्तव में विधेयकों के प्रारूप कानूनी विशेषज्ञों द्वारा बनाये जाते हैं। फेडरल एसेम्बली द्वारा पास किया गया कोई भी विधेयक ऐसा नहीं होता जिस पर कौंसिल ने पहले विचार न किया हो। परन्तु इसका यह अर्थ कदापि नहीं कि फेडरल कौंसिल के सदस्यों को विधि निर्माण पर कोई प्रतिपेक्ष जैसी शक्ति प्राप्त है क्योंकि कभी कभी तो वह एसेम्बली के सदस्यों की प्रार्थना पर ऐसे विधेयक भी तैयार करने होते हैं जिन्हें कौंसिल स्वयं स्वीकार न करती हो और वे कभी कभी पास भी हो जाते हैं। फेडरल कौंसिल विधि निर्माण में सक्रिय भाग लेती है, परन्तु यदि उसका परामर्श न माना जाये तो वह बुरा नहीं मानती। कौंसिल के सदस्य अपने अभिमान की परवाह नहीं करते और विधायिका के निणय अथवा इच्छा का पालन करते हैं।¹ जैसा किसी ने कहा है, स्विट्जरलैंड की फेडरल कौंसिल तो कानूनी परामर्शदाता के समान है, जिसका परामर्श लिया जाता है, परन्तु यदि वह परामर्श माना न जाये तो उसे अपना पद त्यागने की आवश्यकता नहीं है। इनके अतिरिक्त, फेडरल कौंसिल को फेडरल कानूनों को लागू करने के लिए बहुत से विनियम बनाने पड़ते हैं।

फेडरल कौंसिल की कुछ न्यायिक शक्तियाँ भी हैं। पहले तो फेडरल कौंसिल हा

¹ They pocket their pride and obey the will of the legislative bodies with as much grace as they can muster —Munro W B *Governments of Europe* p 783

साविधानिक कानून। से सम्बन्धित प्रश्नों के बारे में उठने वाले विवादों अथवा प्रवादों का निपट किया करती थी, किंतु काफी वय पूर्व यह कार्य सघीय न्यायालय के अधिकार क्षेत्र में आ गया। पहले फेडरल कौंसिल सघ के मुख्य प्रशासनिक न्यायालय का भी कार्य करती थी, किंतु इस क्षेत्र में अब इसका अधिकार क्षेत्र बहुत सीमित रह गया है। 1914 के साविधानिक सन्धि द्वारा प्रशासनिक न्याय के लिए एक सघीय न्यायालय की रचना की व्यवस्था की गयी थी। बाद में ऐसा न्यायालय तो स्थापित नहीं किया गया, परंतु यह अधिकार क्षेत्र भी नियमित सघीय न्यायालय को सौंप दिया गया। वही अब सावजनिक अधिकारियों के विरुद्ध व्यक्तियों द्वारा की जाने वाली शिकायतों पर निष्पक्ष करता है।

इन समय कौंसिल के न्यायिक कार्य सन्धि में अप्रतिबिम्बित हैं—(1) केनडा द्वारा आपन में किये गये समझौता अथवा केनडा और पड़ोसी राज्य के बीच किये गये समझौतों की यह इन दृष्टि से परीक्षा करती है कि वे संविधान के विरुद्ध तो नहीं हैं। (2) कौंसिल सघीय प्रशासनिक विभागों के विरुद्ध व्यक्तियों द्वारा की जाने वाली अपीलें तथा सघीय रेलवे प्रशासन के विरुद्ध की जाने वाली अपीलों को भी सुनती है। (3) अप्रतिबिम्बित बातों के बारे में केनडा के निष्पक्षिक विरुद्ध भी इसे अपीलीय अधिकार-क्षेत्र प्राप्त है—(अ) प्रारम्भिक स्कूला में धार्मिक आचारों पर होने वाले भेद भाव, (आ) केनडा के चुनाव, (इ) व्यापार पेटेंट आदि के सम्बन्ध में उठाने वाले मतभेद, आदि।

उपर्युक्त विवेचन से स्पष्ट है कि सघीय कौंसिल की शक्तियां बहुत विस्तृत हैं, परंतु जहाँ ब्राइट ने कहा है, कानूनी दृष्टि से कौंसिल फेडरल एसेम्बली की सेवक है, यद्यपि व्यवहार में वह लगभग उतना ही प्रभाव डालती है जितना कि ब्रिटिश कैबिनेट। यह एसेम्बली का नेतृत्व भी करती है और उसके निष्पक्षों का पालन भी। यह साधन होने के साथ साथ एसेम्बली का माप दशक भी है और बहुधा विधेयकों का मुझाव देती है और उसके प्रारूप भी तैयार करती है। यूनेन के मतानुसार साविधानिक सिद्धांत यह है कि फेडरल कौंसिल एसेम्बली का अभिकर्ता है वह भी अधीन अभिकर्ता। एसेम्बली के सदस्य विधायिका के सदस्य नहीं होते और उन्हें विधायिका की विघटित कराने की शक्ति भी प्राप्त नहीं है किन्तु व्यवहार में कौंसिल एसेम्बली से पूरतया स्वतंत्र है। विधायिका कौंसिल की बात को गिरा सकती है, किंतु कौंसिल को त्याग पत्र नहीं देना पड़ता।¹ कौंसिल एसेम्बली के अधीन है, इस विषय में कोई मतभेद नहीं है किन्तु इसका यह अर्थ नहीं है कि कौंसिल सावजनिक मामलों पर कोई प्रभाव नहीं रखती। एसेम्बली अधिकांश विधेयकों के लिए पहल करने का अधिकार कौंसिल को देती है और कौंसिल ही शासन का संचालन करती है, ये बातें कौंसिल को सावजनिक नीति की दशा निर्धारित करने के अवसर देती हैं। कौंसिल के प्रभाव को बढ़ाने वाला एक कारण उसके सदस्यों का सम्बाधकाल भी है।

वास्तव में, स्विटजरलैण्ड में इस समस्या ने एक विशेष रूप पाया है, जिसका कारण निम्न राजनीति में विद्यमान विभिन्न दलों में मिल जुलकर कार्य करने की भावना है। कार्यपालिका का निर्वाचन विधायिका द्वारा होता है और वह विधायिका में विद्यमान विभिन्न मतों का प्रतिनिधित्व करती है। यह भी ध्यान रखना चाहिए कि स्विटजरलैण्ड उस वर्तमान विश्व व्यापी प्रवृत्ति के बचा नहीं रह सकता जिसके अनुसार सभी राज्यों में कार्यपालिका की शक्तियाँ सुदृढ़ हो रही हैं। इस सम्बन्ध में एक उल्लेखनीय बात यह है कि 1939 में राष्ट्रीय प्रतिरक्षा कानून के अन्तर्गत फेडरल एसेम्बली ने कौंसिल को देश की प्रतिरक्षा, स्वतंत्रता और तटस्थता की रक्षा के लिए सभी आवश्यक पद उठाने की शक्ति प्रदान की थी। उसके अधीन सभी कभी कौंसिल ने अध्यापन

जारी करके व्यक्तियों के निजी अधिकारों को भी विनियमित किया। इस सम्बन्ध में स्टीवाट ने भी लिखा है 'संविधान में कोई ऐसा स्पष्ट प्राविधान नहीं है, जो आपात्काल में कायपालिका को विशेष शक्तियाँ प्रदान करता हो। किन्तु फिर भी, फेडरल कौंसिल का यह कर्तव्य है कि वह देश की स्वतंत्रता व तटस्थता की रक्षा करे और सशस्त्र सेनाओं पर नियंत्रण रखे। जब कभी आवश्यक हुआ है इसने इस कर्तव्य पालन के लिए अपनी शक्तियों को खींचकर बढ़ाया है। प्रथम और द्वितीय विश्व युद्ध के आरम्भ होने पर एसेम्बली ने अविलम्ब आज्ञा पत्र पास कर कौंसिल को प्रायः असीमित समय के अधिक शक्तियाँ प्रदान की।'¹

4 सोवियत संघ में कायपालिका

मन्त्रिपरिषद् की रचना—1946 से सोवियत संघ की कायपालिका के सदस्य, जो जनता के कमिसार (People's Commissars) कहलाते थे, मन्त्री कहलाने लगे। तभी से पाश्चात्य राज्यों की तरह मन्त्रियों को सामूहिक रूप में मन्त्रिपरिषद् कहा जाने लगा। सम्पूर्ण परिषद् में एक सभापति अथवा प्रधानमन्त्री, 2 प्रथम उप सभापति, 4 उप सभापति, अनेक विभागीय मन्त्री तथा समितियों व आयोगों के अध्यक्ष होते हैं, जिनकी संख्या 30 के लगभग होती है। इसके अतिरिक्त 15 सघीय गणराज्यों के प्रधानमन्त्री उसके पदेन सदस्य (ex officio) और 11 अन्य मन्त्री होते हैं, जो नियोजन आयोग (Gosplan) अधिकारी होते हैं। इस प्रकार कुल मन्त्रियों की संख्या लगभग 65 होती है, जिनमें 16 पदेन होते हैं। प्रधानमन्त्री, दोनों प्रथम उप सभापतियाँ (उप प्रधानमन्त्रियों), और चारों उप-सभापतियों से मिलकर एक प्रकार की आन्तरिक परिषद् बनती है, जो सम्पूर्ण परिषद् का भाग दर्शन करती है। इन सातों मन्त्रियों में से केवल एक के पास विभागीय कार्यों का उत्तरदायित्व है। शेष किसी विभाग के अध्यक्ष नहीं हैं। विभागीय मन्त्रियों में दो प्रकार के मन्त्री होते हैं—प्रथम, अखिल सघीय मन्त्री (All Unions Ministers) अर्थात् ऐसे विभागों अथवा मन्त्रालयों के मन्त्री जो केवल संघ सरकार के ही अधीन हैं (गणराज्यों में नहीं)। इन विभागों में मुख्य ये हैं—हवाई जहाज उद्योग, प्रतिरक्षा उद्योग, समुद्री बेड़ा, विदेशी व्यापार, रेडियो इंजीनियरिंग उद्योग, परिवहन, मशीन उद्योग, पेट्रोल उद्योग, संचार साधनों का उद्योग, कृषि मशीन उद्योग, रसायन उद्योग, बिजली उद्योग, कागज उद्योग आदि। दूसरे, सघीय गणराज्यीय मन्त्री (Union Republic Ministers) अर्थात् उन विभागों के मन्त्री जो संघ तथा गणराज्यों दोनों ही सरकारों के अधीन होते हैं। इनमें कुछ मुख्य विभागों के नाम इस प्रकार हैं—आन्तरिक मामलों, उच्चतर शिक्षा, राज्य सुरक्षा, सांख्यिक स्वास्थ्य, पाय, हल्का उद्योग, कृषि, राज्य फ़ास, व्यापार, वित्त इत्यादि। इस प्रकार के मन्त्री भारत सरकार के भी होते हैं। जैसे शिक्षा, स्वास्थ्य, कृषि, श्रम आदि विभागों के मन्त्री।

मन्त्रिपरिषद् में सबसे महत्त्वपूर्ण स्थान सभापति अथवा प्रधानमन्त्री का होता है। उसका पद शक्तिशाली व अत्यधिक शानदार होता है। उसकी सिफारिश पर ही अन्य मन्त्रियों को मन्त्रिपरिषद् में लिया जाता है और उन्हीं के अपदस्थ भी किया जाता है। दो प्रथम उप सभापतियों (अथवा उप प्रधानमन्त्रियों) में से एक वित्तीय मामलों और दूसरा आन्तरिक मामलों से सम्बन्ध रखते हैं। अन्य उप सभापतियों का सम्बन्ध भी विभागों में समन्वय स्थापित करने से है। मन्त्रिपरिषद् के प्रमुख 9 मन्त्रियों से मिलकर उसकी प्रेसीडियम बनती है, जो एक प्रकार से ब्रिटन की कैबिनेट से मिलती है। प्रेसीडियम के सदस्य दल की प्रेसीडियम के भी प्रमुख सदस्य होते हैं। वास्तव में, इन्हीं के द्वारा दल मन्त्रिपरिषद् को अपनी नीति व निणयों से प्रभावित करता है।

सविधान मे ही प्राविधान है, जसे नियोजन समिति और राज्यीय नियन्त्रण समिति, जिनके सगठन का विवेचन अ य अध्यायो मे किया गया है। अ य निवायो की स्थापना मंत्र परिषद् ने आवश्यकतानुसार समय समय पर की है। आर्थिक परिषद् के वक्तव्य इस प्रकार है—(अ) राष्ट्रीय अव्यवस्था सम्बन्धी वार्षिक और त्रैमासिक योजनाओं पर विचार करना, (आ) योजनाओं का अनुममथन, (इ) आर्थिक योजनाओं के पूर्ति सम्बन्धी मामले। अतः मे यह तो ऊपर बताया जा चुका है कि प्रत्येक सघीय गणराज्य की मंत्र परिषद् का सभापति सघीय मंत्र परिषद् का पदेन सदस्य होता है। इस प्रकार सघीय सरकार की नीति के निर्माण मे गणराज्यों के प्रतिनिधि भाग लेते हैं। साथ ही यह व्यवस्था भी है कि प्रत्येक अखिल सघीय मन्त्रालय का एक प्रतिनिधि प्रत्येक सघीय गणराज्य मे रहे, जो 1936 के सविधान के अनुसार गणराज्य की मंत्र परिषद् के सदस्य होते हैं। सघीय गणराज्यीय मन्त्रालयों के प्रतिरूप मन्त्रालय और मन्त्री गणराज्यों मे होते ही हैं। इस प्रकार सघ सरकार व गणराज्यों की सरकारों के बीच सामंजस्य व उनके कार्यों मे समन्वय स्थापित होता है।

प्रेसीडियम—यह एक अनोखी सस्था है, जो शासन की सीनो ही शाखाओं के काय करती है, किन्तु उसका मुख्य भाग कायपालिका के क्षेत्र मे ही है। वह एक प्रकार की सामूहिक कायपालिका है। अतः उसका विवेचन वही करना उपयुक्त होगा। स्टेलिन तथा अन्य लेखकों ने इसे सोवियत सघ का सामूहिक प्रधान (Collegial President) बताया है। वास्तव मे, यह सर्वोच्च सोवियत की एक स्थायी समिति है, जैसा कि इसकी रचना और कार्यों से स्पष्ट होगा, किन्तु यह बात भी पूणतया सत्य नहीं है, क्योंकि इसके सभी सदस्य सर्वोच्च सोवियत के सदस्य नहीं होते। प्रेसीडियम के सदस्या का चुनाव सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों की संयुक्त बैठक मे नई सर्वोच्च सोवियत के प्रथम सत्र के अंत मे होता है। प्रेसीडियम मे एक सभापति, सोलह उप-सभापति, एक सेक्रेटरी और पंद्रह अन्य सदस्य हैं अर्थात् इसके कुल सदस्यों की संख्या इस समय सैंतीस है। प्रथा यह है कि सोलह उप सभापति सोलह सघीय गणराज्यों की प्रेसीडियम के सभापति होते हैं। प्रेसीडियम स्वयं एक सामूहिक प्रधान है। परन्तु प्रेसीडियम का सभापति ही सोवियत सघ का प्रधान कहलाता है। उसे अ य राज्यों के अध्यक्षों की तरह कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। उसके विशेष काय अप्रलिखित हैं—(1) उसके हस्ताक्षर से सर्वोच्च सोवियत के कानून प्रकाशित होते हैं। (2) वह प्रेसीडियम की बैठक मे सभापति रहता है। (3) वह अ य कानूनों व आदेशों आदि पर हस्ताक्षर करता है। (4) विदेशी राज्यों के दूतों के प्रमाण पत्र वही स्वीकार करता है। (5) प्रेसीडियम के निणयों की कार्यविधि पर देख रेख करता है।

विशिष्टी के मतानुसार प्रेसीडियम का निर्माण सोवियत सघ के बहु राष्ट्रीय राज्य के सिद्धान्त के अनुरूप है। इसके उप सभापति विभिन्न सघीय गणराज्यों के प्रतिनिधि हैं। प्रेसीडियम की रचना स यह भी स्पष्ट है कि सोवियत सघ मे सभी राष्ट्रा (सघीय गणराज्यों मे रहने वाले निवासियों) का पद सम है। परन्तु इसकी विशेषता इसका सोवियत सघ के सर्वोच्च सत्ता के अंग मे प्रमुख स्थान है। यह अपने सभी कार्यों के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। इसकी शक्तियों और कार्यों को इस प्रकार दशाया जा सकता है—सर्वोच्च सोवियत के सत्रा के बीच मे अर्थात् वष के लगभग ग्यारह माह मे सर्वोच्च सोवियत की सभी साविधानिक शक्तियाँ प्रेसीडियम मे निहित रहती हैं। इसके सभी कार्यों पर सर्वोच्च सोवियत के अगले सत्र मे स्वीकृति ली जाती है, किन्तु यह स्वीकृति सदा ही मिल जाती है। इस प्रकार राजनीतिक दृष्टि से प्रेसीडियम का सर्वोच्च सोवियत से अधिक है। व्यवहार मे इसकी वास्तविक सत्ता का कारण यह है कि साम्यवादी दल इसे ही शासन का अधिक प्रभावी अंग बनाना चाहता है। सोवियत सविधान के अनुसार सर्वोच्च सोवियत के सत्रों के बीच मे सघ की मंत्र-परिषद् इसी के प्रति उत्तरदायी रहती है।

अर्थात् ये मन्त्री मुख्यतः दल की इच्छा के अनुसार सरकार को चलाते हैं। साथ ही इन मन्त्रियों के द्वारा दल को सरकार के विस्तृत और पूर्ण कार्यक्रम का पता रहता है।¹

मन्त्रि परिषद् के कार्य और शक्तियाँ—सम्पूर्ण मन्त्रि परिषद् की साधारणतया प्रति सप्ताह एक बैठक होती है। इस प्रकार सभी मन्त्री नीति निर्धारण अथवा मन्त्रालयिक कार्य में भाग लेते हैं। अतः सामूहिक रूप में मन्त्रि परिषद् कार्यपालिका सम्बन्धी नीतियों पर विचार तथा वाद विवाद और निर्णय करती है। मन्त्रि परिषद् के सदस्य अर्थात् मन्त्री विभिन्न विभागों के अध्यक्ष होते हैं। अतएव प्रजातन्त्री राज्यों की कैबिनेटों की तरह सोवियत संघ में भी मन्त्रि परिषद् के दो प्रकार के कार्य हैं—सामूहिक रूप में और व्यक्तिगत मन्त्रियों के विभागों के अध्यक्ष रूप में। संविधान की धारा 64 में मन्त्रि परिषद् को 'राज्य सत्ता का सर्वोच्च कार्यपालिका और प्रशासनिक अंग' बताया गया है। - संविधान के अनुसार मन्त्रि परिषद् सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है और जिन दिनों सर्वोच्च सोवियत का सत्र नहीं होता यह प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होती है। मन्त्रि परिषद् के मुख्य कार्य अग्रलिखित हैं—(1) राज्य के कानूनों को कार्यान्वित करना, (2) अखिल-संघीय तथा संघीय गणतन्त्रीय मन्त्रालयों के कार्यों में समन्वय कायम रखना, (3) राष्ट्रीय योजना का प्रशासन, (4) संघ के वज्रट व आर्थिक नीति का प्रशासन, (5) सांख्यिक व्यवस्था और सुरक्षा बनाये रखना, (6) वैदेशिक सम्बन्धों का संचालन, और (7) सशस्त्र सेनाओं का सम्बन्ध। इनके अतिरिक्त मन्त्रि परिषद् व्यक्तिगत मन्त्रियों द्वारा जारी किये गये आदेशों को पार कर सकती है, यदि ऐसा करना उचित समझे।

मन्त्रि परिषद् कानूनों के आधार पर आज्ञापितियाँ व आदेश (decrees and orders) जारी करती है और यह देखती है कि उन्हें ठीक प्रकार से कार्यान्वित किया जाता है। मन्त्रि परिषद् के निदेशों और आदेशों का सम्पूर्ण राज्य क्षेत्र में पालन होना जरूरी है, परन्तु ये निदेश और आदेश प्रेसीडियम की आज्ञापितियों के विरुद्ध नहीं हो सकते। निदेशों का सम्बन्ध सामान्य व्यवहार के नियमों से है और आदेशों का विशेष मामला से।²

मन्त्रि परिषद् के अंतर्गत आयोग और समितियाँ—मन्त्रि परिषद् के साथ बहुत-सी समितियाँ और आयोग लगे हुए हैं। उनमें से कुछ प्रमुख ये हैं—राज्यीय नियोजन समिति, राज्यीय बैंक का बोर्ड, कला समिति, राज्यीय नियंत्रण समिति, आर्थिक परिषद् इत्यादि। इन निकायों के अध्यक्ष मन्त्रि परिषद् की बैठक में नियमित रूप से भाग लेते हैं, क्योंकि वे भी उनके सदस्य हैं। 1946 से शिक्षा समिति का समापति भी मन्त्रि परिषद् का सदस्य बन गया है। इसके अतिरिक्त कुछ समितियाँ इन विषयों के बारे में हैं—नाप और तोल, भूगर्भ सम्बन्धी मामले, ब्राडकास्टिंग, स्टेलिन पारितोषिक। इनमें से अधिकतर का सम्बन्ध अखिल-संघीय मामलों से है, किन्तु कुछ का ऐसे मामलों से भी है जो अधिकांशतः गणराज्यों के अधिकार-क्षेत्र में आते हैं, जस्त गौरीक श्याम और खेल। ये समितियाँ साधारणतया अपने से सम्बन्धित विभागों से कार्यों की दस रेत करती हैं, इनके कार्य प्रशासनिक नहीं हैं।

उपयुक्त निकायों—कमीशन, बोर्ड व कमेटियों—मैं से कुछ की रचना का लिए हैं

¹ The body of nine the Presidium of the Council of Ministers is the closest analogy in Russia to the cabinet in Britain or France. The Presidium of the Council of Ministers is the funnel through which the party Presidium exerts its will for more specific formulation and execution. —Finer II op cit pp 626 27

² Directives are acts establishing rules of generalization and understood to be constantly operative until they shall have been abrogated or have lost their force. Orders are acts operative on a single occasion and regulating separate and definitive cases. —Vyshinsky A. V. The Law of the Soviet State p. 375

सविधान मे ही प्राविधान है, जैसे नियोजन समिति और राज्यीय नियन्त्रण समिति जिनके संगठन का विवेचन अथ अध्यायों म किया गया है। अथ निवायों की स्थापना मंत्र परिपद ने आवश्यक्तानुसार समय समय पर की है। आर्थिक परिपद व वस्तव्य इस प्रकार है—(अ) राष्ट्रीय अथव्यवस्था सम्बन्धी वाणिज्य और व्रमासिक योजनाओं पर विचार करना, (आ) योजनाओं का अनुसमर्थन, (इ) आर्थिक योजनाओं के पूर्ति सम्बन्धी मामले। अतः म यह तो ऊपर बताया जा चुका है कि प्रत्येक सघीय गणराज्य की मंत्र परिपद का सभापति सघीय मंत्र परिपद का पदेन-सदस्य होता है। इस प्रकार सघीय सरकार की नीति के निर्माण मे गणराज्या के प्रतिनिधि प्रत्येक लेते है। साथ ही यह व्यवस्था भी है कि प्रत्येक अखिल सघीय मन्त्रालय का एक प्रतिनिधि प्रत्येक सघीय गणराज्य म रहे, जो 1936 के सविधान के अनुसार गणराज्य की मंत्र परिपद के सदस्य होते है। सघीय गणराज्यीय मन्त्रालयों व प्रतिरूप मन्त्रालय और मन्त्री गणराज्या म होते ही है। इस प्रकार सघ सरकार व गणराज्यों की सरकारों के बीच सामंजस्य व उनके कार्यों म समन्वय स्थापित होता है।

प्रेसीडियम—यह एक अनोखी सस्था है जो शासन की तीना ही शाखाओं के काय करती है, किन्तु उसका मुख्य भाग कायपालिका के क्षेत्र म ही है। वह एक प्रकार की सामूहिक कार्य-पालिका है। अतः उसका विवेचन वही करना उपयुक्त होगा। स्टेसन तथा अन्य लेखकों ने इसे सोवियत सघ का सामूहिक प्रधान (Collegial President) बताया है। वास्तव म, यह सर्वोच्च सोवियत की एक स्थायी समिति है, जैसा कि इसकी रचना और कार्यों से स्पष्ट होगा, किन्तु यह बात भी पूर्णतया सत्य नहीं है, क्योंकि इसके सभी सदस्य सर्वोच्च सोवियत के सदस्य नहीं होते। प्रेसीडियम के सदस्यों का चुनाव सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदना की संयुक्त बैठक ने मई सर्वोच्च सोवियत के प्रथम सत्र के अंत म होता है। प्रेसीडियम म एक सभापति, सोलह उप-सभापति एवं सेक्रेटरी और पन्द्रह अन्य सदस्य हैं अर्थात् इसके कुल सदस्यों की संख्या इस समय तीस है। प्रया यह है कि सोलह उप सभापति सोलह सघीय गणराज्यों की प्रेसीडियम क सभापति होते हैं। प्रेसीडियम स्वयं एक सामूहिक प्रधान है। परन्तु प्रेसीडियम का सभापति ही सोवियत सघ का प्रधान कहलाता है। उसे अथ राज्यों के अध्यक्षों की तरह कोई विशेषाधिकार प्राप्त नहीं है। उसका विशेष काय अप्रसिद्धित है—(1) उसके हस्ताक्षर ने सर्वोच्च सोवियत के बान्धन प्रकाशित होते है। (2) वह प्रेसीडियम की बैठक म सभापति रहता है। (3) वह अथ बान्धनों व आदेशों आदि पर हस्ताक्षर करता है। (4) विदेशी राज्यों व दूतों के प्रमाण पत्र वही स्वीकार करता है। (5) प्रेसीडियम क निष्ठा की कार्याविति पर देख रेख करता है।

विश्लेषी के मतानुसार प्रेसीडियम का निर्माण सोवियत सघ के बहु राष्ट्रीय राज्य के सिद्धांत के अनुरूप है। इसके उप सभापति विभिन्न सघीय गणराज्या के प्रतिनिधि हैं। प्रेसीडियम की रचना से यह भी स्पष्ट है कि सोवियत सघ मे सभी राष्ट्रा (सघीय गणराज्या मे रहने वाले निवासियों) का पद सम है। परन्तु इसकी विशेषता इसका सोवियत सघ क सर्वोच्च सत्ता के अग म प्रमुख स्थान है। यह अपने सभी कार्यों के लिए सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। इसकी सत्तिया और कार्यों को इस प्रकार दर्शाया जा सकता है—सर्वोच्च सोवियत व सत्रा के बीच म अर्थात् सघ के लगभग ग्यारह माह म सर्वोच्च सोवियत की सभी साविधानि सत्तिया प्रेसीडियम म निहित रहती है। इसके सभी कार्यों पर सर्वोच्च सोवियत के अगत सत्र म स्वीकृति ली जाती है किन्तु यह स्वीकृति सदा ही मिल जाती है। इस प्रकार राजनीतिक दृष्टि से प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत से अधिक है। व्यवहार म इसकी वास्तविक सत्ता का वारण यह है कि साम्य-वादी दल इसे ही शासन का अधिक प्रभावी अंग बनाना चाहता है। सोवियत सविधान व अनुसार सर्वोच्च सोवियत के सत्रा क बीच म सघ की मंत्र परिपद इसी व प्रति उत्तरदायी रहती है।

इस सिद्धांत के अंतर्गत प्रेसीडियम मंत्र परिषद् के नियंत्रण में, यदि वे कानून के विरुद्ध हैं, रद्द कर सकती है। प्रेसीडियम सघीय गणराज्य की मंत्र परिषद् के नियंत्रण में भी इसी प्रकार रद्द कर सकती है, यदि वे भी सोवियत कानूनों के विरुद्ध हों। प्रेसीडियम की शक्तियाँ बस विधायी ही नहीं, कार्यकारी भी हैं। विदेशी सरकारों के दूत और प्रतिनिधि प्रेसीडियम के सभापति से सरकारी रूप में भेंट करने आते हैं, विदेशी राज्यों से शिष्टाचारिक सदेत भी उसी के पास आते हैं और वह उनका उत्तर देता है। सभी सरकारी आज्ञापत्रों पर, जो प्रेसीडियम की स्वीकृति के लिए पेश की जाती हैं, यही हस्ताक्षर करता है। ये सभी कार्य सभापति प्रेसीडियम के नाम से करता है। इस प्रकार प्रेसीडियम सोवियत शासन का औपचारिक व सामूहिक अध्यक्ष है। इस दृष्टि से उसका स्थान ब्रिटिश राजा अथवा रानी के समान है।¹

इस क्षेत्र में प्रेसीडियम के अत्यधिक अधिकार अग्रलिखित हैं (1) यह सर्वोच्च सावियत कानूनों के लिए आदेश निवासती है, उनके सत्र आहूत करती है और इसे सर्वोच्च सोवियत का विघटन करने की शक्ति भी प्राप्त है। (2) सर्वोच्च सोवियत के सत्रों के बीच में उसे युद्ध की घोषणा करने का अधिकार है। यह सेनाओं को पूर्ण अथवा आंशिक रूप से युद्ध के लिए गतिमान कर सकती है। (3) यह सशस्त्र सेनाओं के सर्वोच्च कमाण्डरों को हटा व नियुक्त कर सकती है। (4) यह सोवियत सरकार के विदेशों में राजदूत नियुक्त करती है और उन्हें वापस भी बुला सकती है। (5) वैदेशिक मामलों के क्षेत्र में यह महत्वपूर्ण समझौतों का पुष्टीकरण भी करती है। सोवियत सरकार की ओर से संयुक्त राष्ट्र संधि के चाटर का पुष्टीकरण प्रेसीडियम ने ही किया था।

सोवियत संधि का सर्वोच्च न्यायिक निकाय प्रेसीडियम ही है। सर्वोच्च सावियत द्वारा बने कानूनों की साविधानिकता पर सर्वोच्च न्यायालय की नियंत्रण देने के अधिकार प्राप्त नहीं हैं वह ऐसे मामलों को प्रेसीडियम के सामने लाये जाने की सिफारिश करती है। साविधान्य का निबन्धन यथापन में प्रेसीडियम ही करती है। इसके अतिरिक्त प्रेसीडियम को क्षमादान का भी अधिकार प्राप्त है। अन्य कार्यों में ये मुख्य हैं—(1) यह सोवियत नागरिकों को सम्मानसूचक उपाधियाँ और पदक आदि प्रदान करती है। (2) सोवियत संधि की नागरिकता पाने व छिन्न जाने आदि प्रश्नों का नियंत्रण करती है। (3) अपने पहले अथवा किसी सघीय गणराज्य की माँग पर यह किसी प्रश्न पर जननिर्णय (referendum) करा सकती है। (4) यह कानूनों के आधार पर आज्ञापत्र जारी करती है। परन्तु जिन आज्ञापत्रों का स्वरूप विधायी होता है उन पर आगामी सत्र में सर्वोच्च सोवियत की स्वीकृति मिलना आवश्यक है।² इसके अतिरिक्त मंत्रियों की नियुक्ति व उनके अपदस्थ करने सम्बन्धी आज्ञापत्रों पर सर्वोच्च सोवियत की स्वीकृति पाना आवश्यक है।

प्रेसीडियम की सत्ता सर्वोच्च सोवियत की अवधि के अन्त अथवा उसके विघटन के बाद तक कायम रहती है। वास्तव में, यह सब कार्य करती है जब तक कि नई सर्वोच्च सोवियत का चुनाव न हो जाये और उसका सत्र न हो। सर्वोच्च सोवियत पहले ही सत्र में प्रेसीडियम का चुनाव करती है। इसकी शक्तियों में ये बहुत महत्वपूर्ण हैं—(1) मंत्र परिषद् और गणतन्त्रीय सरकारों

¹ The Soviet Presidium is however considered the formal collective head of government of the Soviet Union. In this respect it holds a position which is similar in many ways to that of the British reigning monarch —Beukema et al *Contemporary Foreign Governments* p. 331

² The Presidium issues decrees which like the laws of the Supreme Soviet have equal force in all Soviet Republics. But the decrees of the Presidium must be based on the all union laws in operation and must come within their purview. This distinguishes a decree from law —Karpinsky V *The Social and State Structure of the U.S.S.R.* 119

के निणयो को रद्द कर सकती है। यह बहुत से उच्च अधिकारियों व सेनापतियों को नियुक्त करती है। (2) यह युद्ध की घोषणा और कूटनीतिक सम्बन्धों का प्रशासन भी कर सकती है। (3) मंत्र परिषद् इसके प्रति उत्तरदायी है और यह उसके बनाये गये कानूनों को अवैध घोषित नहीं कर सकती अर्थात् प्रेसीडियम को सर्वोच्च सोवियत द्वारा पास किये गये कानूनों पर प्रतिषेध की शक्ति नहीं है। संक्षेप में, प्रेसीडियम को शासन के प्रायः सभी क्षेत्रों में महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं और यह लगभग निरन्तर कार्य करती रहती है। इस विषय में फाइनर ने लिखा है—

‘इस प्रकार विधि निर्माण की वास्तविक शक्ति प्रेसीडियम के हाथों में है। इसके आगे, यह कानूनों का निवचन करती है। इसे अधिकारियों को नियुक्त करने और उन्हें पदों से हटाने की शक्ति प्राप्त है। इनमें मंत्र परिषद् के सदस्य भी आते हैं, जिन्हें प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत के सत्रों के मध्यकाल में अपदस्थ कर सकती है। इस प्रकार, मंत्रियों की छाट और उन्हें अपदस्थ करने के बारे में औपचारिक पुष्टीकरण के सिवाय, कैबिनेट का निर्माण और उसका पूर्ण नियन्त्रण प्रेसीडियम में निहित है।’¹

अंतिम विचार—संविधान में कहा गया है कि मंत्र-परिषद् सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। व्यवहार में मंत्र परिषद् ब्रिटेन में कैबिनेट जैसी नहीं है, और न यह सामूहिक रूप से सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी ही है। यद्यपि मंत्र-परिषद् के सभापति का प्रधानमन्त्री कहा जाता है। वह ब्रिटेन या भारत के प्रधानमन्त्री के समान नहीं है। मंत्र परिषद् को सर्वोच्च सोवियत की विघटित करने का भी अधिकार नहीं है। मंत्रियों की नियुक्ति साम्यवादी दल की प्रेसीडियम द्वारा की जाती है और वही मंत्रियों को अपदस्थ करती है। औपचारिक रूप से मंत्रियों की नियुक्ति आदि सर्वोच्च सोवियत द्वारा की जाती है। आज तक किसी भी मंत्र परिषद् अथवा मन्त्री को सर्वोच्च सोवियत के विरुद्ध मत व्यक्त आलोचना व निन्दा के कारण पद त्याग नहीं करना पड़ा है। इस आलोचना में बहुत सत्याश है कि सोवियत संघ में मंत्र परिषद् अथवा संसदीय राज्यों के समान संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं है। अन्य लेखक भी यह नहीं मानते कि मंत्र परिषद्, वास्तव में, सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। उसने अनुसार यह एक संविधानिक भाषा की काल्पनिक रचना है और औपचारिकता की बात है। सरकार की नीति तो साम्यवादी दल निर्धारित करता है, सम्भवतया यह तो साम्यवादी दल के निणयों का अनुसमर्थन करती है। बस भी मंत्र परिषद् तो इस काम के लिए बहुत ही बड़ा और भारी भरकम निकाय है। संक्षेप में, यह कहा जा सकता है कि सोवियत सरकार का बाह्य रूप तो मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति जैसा है परन्तु यथार्थ में वास्तविकता यह नहीं है। स्कॉट के मतानुसार तो मंत्र परिषद् जार की मन्त्रि-समिति की तरह सामूहिक रूप में, साम्यवादी दल की नीति के अनुसार आश्रयिता आदि जारी करती है।² अतः प्रेसीडियम की रचना, पाश्चात्य लेखकों के अनुसार, इस बात का प्रतीक है कि साम्यवादी दल किस प्रकार से सोवियत शासन पर नियन्त्रण करता है, यह काम दल के प्रभावशाली नेताओं को शासन के कई पदों पर रखकर किया जाता है। यह सच है कि दल के प्रमुख नेता सर्वोच्च सोवियत, मंत्र परिषद् व प्रेसीडियम के महत्वपूर्ण सदस्य होते हैं।

¹ Finer H *op cit* p 667

² the Council of Ministers is not responsible to the Supreme Council in the sense in which Cabinets of Great Britain and France are responsible to their Parliaments —Ogg and Zink *Modern Foreign Governments* p 366

³ Apart from the acts of their several members Councils of Ministers at all levels are like the Tsars Committee of ministers empowered to issue decrees and dispositions in their corporate capacities —Scott Derek J R *Russian Political Institutions* p 120

5 चीन के जनवादी गणतन्त्र में कायपालिका

चेयरमैन—राज्य का अध्यक्ष (Head of State) गणतन्त्र का चेयरमैन होता है। गणतन्त्र के चेयरमैन का चुनाव राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस द्वारा किया जाता है। चीन का कोई भी ऐसा नागरिक, जिसे मताधिकार और चुनाव के लिए खड़े होने का अधिकार प्राप्त हो और जिसकी आयु कम से कम 35 वर्ष हो, इस पद के लिए उम्मीदवार बन सकता है। गणतन्त्र के चेयरमैन की अवधि चार वर्ष है। कुछ लेखकों का मत है कि चीन में गणतन्त्र के चेयरमैन की शक्तें महत्वपूर्ण हैं। चेयरमैन का पद सोवियत संघ की प्रेसीडियम के चेयरमैन की तरह केवल ध्वजमान नहीं है। चीन में प्रीमियर और उसकी कैबिनेट गणतन्त्र के चेयरमैन से कम शक्तिशाली हैं, क्योंकि वे कुछ सीमा तक राज्य के अध्यक्ष (चेयरमैन) की छाया में आ जाते हैं।

गणतन्त्र के चेयरमैन के कार्यों व उसकी शक्तियों का संक्षिप्त वर्णन अप्रिलित है—

धारा 40 के अनुसार जनवादी लोकतांत्रिक चीन का चेयरमैन राष्ट्रीय कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति के निर्णयों के अनुसार कानूनों और आदेशों को जारी करता है, प्रधानमंत्री, उप प्रधानमंत्री मंत्रियों, समितियों के अध्यक्षों और मंत्रिमण्डल के सचिवालय के प्रधान को नियुक्त करता है या हटाता है। राष्ट्रीय रक्षा समिति के उपाध्यक्षों और सदस्यों को नियुक्त करता है या हटाता है। राज्य की उपाधियाँ तथा पदक और सम्मानसूचक उपाधियाँ प्रदान करता है, सर्वसाधारण क्षमादान और माफी के आदेशों की घोषणा करता है, मासल लॉ की घोषणा करता है, युद्ध की स्थिति की घोषणा करता है और आम भर्तों के लिए आदेश देता है। धारा 41 के अनुसार विदेशी राज्यों के साथ जनवादी लोकतांत्रिक चीन के सम्बन्धों के विषय में जनवादी लोकतांत्रिक चीन का चेयरमैन उसका प्रतिनिधित्व करता है। वह विदेशी दूतों से भेंट करता है। राष्ट्रीय कांग्रेस के स्थायी समिति के निर्णयों के अनुसार वह विदेशी राज्यों के लिए विशेष अधिकार प्राप्त प्रतिनिधि नियुक्त करता है या उन्हें वापस बुलाता है और विदेशी राज्यों के साथ हुई संधियों की स्वीकार करता है। धारा 42 के अनुसार, देश की सैनिक शक्तियों की वर्तमान जनवादी लोकतांत्रिक चीन के अध्यक्ष के हाथ में रहती है और वह राष्ट्रीय रक्षा समिति का अध्यक्ष होता है।

वाइस चेयरमैन—जनवादी लोकतांत्रिक चीन का वाइस चेयरमैन, चेयरमैन के काम में उसकी सहायता करता है। चेयरमैन के कार्यों और अधिकारों में से उन कार्यों को वाइस चेयरमैन कर सकता है और उन अधिकारों का उपयोग कर सकता है जिन्हें चेयरमैन उसके हाथों में सौंप द। जनवादी लोकतांत्रिक चीन के चेयरमैन के चुनाव और उसने कार्यकाल को निर्धारित करने वाली शासन विधान की धारा 39 की बातें जनवादी लोकतांत्रिक चीन के वाइस चेयरमैन के चुनाव और कार्यकाल पर लागू होती हैं। जनवादी लोकतांत्रिक चीन के चेयरमैन और वाइस चेयरमैन उस समय तक अपने कार्य करते हैं और अपने अधिकारों का उपयोग करते हैं जब तक आने वाली राष्ट्रीय कांग्रेस द्वारा चुने गये नये चेयरमैन और वाइस चेयरमैन कार्यभार नहीं सम्भाल लेते। जनवादी लोकतांत्रिक चीन का चेयरमैन अगर अस्वस्थता के कारण एक सम्भव वान के लिए काम करने योग्य न रहे तो अध्यक्ष के नाम पर उसने कार्यों को वाइस-चेयरमैन द्वारा और उसने अधिकारों का उपयोग करेगा। यदि जनवादी लोकतांत्रिक चीन के चेयरमैन का पद रिक्त हो जाय तो चेयरमैन के पद पर वाइस चेयरमैन आसीन होगा।

चीन में जनवादी गणतन्त्र के चेयरमैन का पद अनोखा है। उसकी सोवियत संघ के राष्ट्रपति से तुलना नहीं की जा सकती, क्योंकि सोवियत संघ में राष्ट्रपति का कोई स्थायी सांविधानिक पद नहीं है और न ही उसे कोई शक्तियाँ प्राप्त हैं। वास्तव में सोवियत संघ में मंद के

राष्ट्रपति के लिए कोई पृथक् से व्यवस्था नहीं है। वहाँ तो सर्वोच्च सोवियत की प्रेसीडियम के प्रधान को ही सोवियत राज्य का प्रधान कहते हैं। परन्तु चीन गणतन्त्र के सविधान की धारा 39 में जनवादी गणतन्त्र के चेयरमैन के लिए व्यवस्था स्पष्ट रूप में की गयी है और उसके अनुसार उसकी अवधि चार वर्ष है तथा उसके निर्वाचन एवं अहताओ के विषय में भी आवश्यक बातें दी गयी हैं। उसे कुछ विशिष्ट शक्तियाँ तथा काय भी सौंपे गये हैं, जिनमें से कुछ को वह बिना राष्ट्रीय जन कांग्रेस की सहायता व सहयोग से कर सकता है। धारा 42 ने उसमें सशस्त्र सेनाओं की कमान निहित की है और उसे राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् का चेयरमैन भी बनाया है। धारा 43 ने उसे शक्ति प्रदान की है कि वह जब आवश्यक समझे 'सर्वोच्च राज्य सम्मेलन' को आहूत कर सकता है। गणतन्त्र का चेयरमैन महत्त्वपूर्ण मामलों पर सर्वोच्च राज्य सम्मेलन के मतों को राष्ट्रीय जन कांग्रेस, उसकी स्थायी समिति, राज्य परिषद् और अन्य सम्बंधित निकायों के सामने उनके विचाराय तथा निणय के हेतु रख सकता है। संक्षेप में, चीनी गणतन्त्र के चेयरमैन को समानांतर सोवियत सविधान में कोई पद नहीं है। उसके समान पदाधिकारी संयुक्त राज्य अमरीका या फ्रांस में भी नहीं हैं। उसका पद सोवियत संघ की प्रेसीडियम के प्रधान से कुछ ही बातों में मिलता है। वह कौंसिल या समिति का मुख्य सदस्य नहीं है जैसा कि सोवियत संघ में प्रेसीडियम का प्रधान उसका मुख्य प्रवक्ता होता है।

चीनी सविधान के अनुसार, गणतन्त्र के चेयरमैन के सीधे नियंत्रण और देख रेख के अधीन दो नीति निर्मातृ अंग हैं, जिनके द्वारा वह राजनीतिक और सैनिक मामलों पर विशेष प्रभाव डाल सकता है। ये दो अंग सर्वोच्च राज्य सम्मेलन और राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् हैं। सविधान की धारा 43 के अनुसार सर्वोच्च राज्य सम्मेलन एक प्रकार का तदर्थ निकाय है। इसमें जनवादी गणतन्त्र से चेयरमैन, वाइस-चेयरमैन, राष्ट्रीय जन कांग्रेस की स्थायी समिति का सभापति, प्रधानमंत्री अथवा राज्य परिषद् का सभापति और कोई दो ऐसे व्यक्ति सदस्य होते हैं जिन्हें गणतन्त्र का चेयरमैन उसकी सदस्यता के लिए आमंत्रित करे। जब भी आवश्यकता पड़ती है सर्वोच्च राज्य सम्मेलन को गणतन्त्र का चेयरमैन बुलाता है और वही उसकी बैठकों का सभापतित्व करता है। 1958 तक इसके चार बड़े सत्र बुलाये गये थे। प्रथम सत्र जनवरी 1956 में हुआ था, जिसमें माओत्से तुंग द्वारा प्रतिपादित समाजवाद के ध्येय की प्राप्ति से सम्बंधित कार्यक्रम स्वीकृत किया गया था। दूसरा सत्र मई 1956 में हुआ जिसमें व्यक्तिगत नेतृत्व का अंत करने (de Stalinization) के प्रश्न पर विचार किया गया था। चौथा सत्र अक्टूबर 1957 में हुआ था, जिसमें सुधार अभियान और कृषि की स्थिति पर विचार हुआ था।

राज्य के महत्त्वपूर्ण मामलों से सम्बंधित प्रश्नों पर सम्मेलन के निणयों को गणतन्त्र का चेयरमैन, राष्ट्रीय जन कांग्रेस, उसकी स्थायी समिति अथवा मंत्रिमण्डल के समुख विचार और निणय के लिए रखता है। इस प्रकार सर्वोच्च राज्य सम्मेलन गणतन्त्र के चेयरमैन के लिए प्रथमतः एक वैयक्तिक फोरम—विचारों की अभिव्यक्ति का सावजनिक प्लेटफार्म—है।¹ जहाँ तक सर्वोच्च राज्य सम्मेलन की रचना का सम्बंध है, इसमें गणतन्त्र का वाइस चेयरमैन, राष्ट्रीय जन-कांग्रेस की स्थायी समिति का चेयरमैन, राज्य-परिषद् का प्रीमियर और अन्य उच्च अधिकारी भाग लेते हैं। इनके अतिरिक्त व्यवहार में, इस सम्मेलन में गणतन्त्र का चेयरमैन जो साम्यवादी दल का भी प्रमुख है, सम्मिलित रहता है।

सैनिक मामलों के क्षेत्र में, धारा 42 के अंतर्गत, चेयरमैन सशस्त्र सेनाओं का सेनापति

¹ The Supreme State Conference serves primarily as a personal forum in which the Chairman can put his own views directly before the public —Kahin & M (ed) *Major Governments of Asia* ■ 82.

है और वह राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् का पदेन सभापति भी है। वर्तमान शासन पद्धति में प्रतिरक्षा मन्त्रालय, जो राज्य परिषद् का अंग है, देश में सशस्त्र सेनाओं के ऊपर एकीकृत कमान के कृत्या का प्रयोग करता है। परन्तु सैनिक मामलों के लिए बनी प्रतिरक्षा परिषद् और उसके सभापति के स्थान और महत्त्व को ध्यान में रखना आवश्यक है। जहाँ तक परिषद् की रचना का सम्बन्ध है, उसका सभापति गणतन्त्र का उप सभापति होता है। और उसके पक्ष में उप-सभापति है जिनमें गणतन्त्र का उप सभापति प्रमुख है। उनके अतिरिक्त इसमें 81 साधारण सदस्य हैं, और इस प्रकार कुल सदस्यों की संख्या 97 है। राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् की सदस्यता के ऊपर ध्यानपूर्वक विचार करने से यह स्पष्ट होता है कि यह चीन के सर्वोच्च सैनिक अधिकारियों का निकाय है, जो सैनिक गतिविधियों के लिए 'ब्रेन ट्रस्ट' की तरह काम करता है।

यह परिषद् राज्य परिषद् से अलग है और ऐसा प्रतीत होता है कि इसका प्रतिरक्षा मन्त्रालय पर कोई प्रत्यक्ष नियन्त्रण नहीं है। इसका कार्य मुख्यतः प्रतिरक्षा सम्बंधी मामलों में नीति निर्धारण और नियोजन का है। देश के चोटी के सैनिक नेता इसके सदस्य हैं, अतएव सैनिक मामलों के क्षेत्र में इसका महत्त्व अवश्य ही बड़ा होना चाहिए। पूर्वगामी सैनिक परिषद् (Military Council) एक अत्यधिक शक्तिशाली निकाय था, जो यथायथे सशस्त्र सेनाओं पर नियन्त्रण रखता था और सैनिक उच्च कमान सीधे उसके अधीन था। इनमें से एक भी बात राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् के बारे में सच नहीं है। राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् की बैठकें बहुत कम होती हैं। जहाँ तक सशस्त्र सेनाओं पर नियन्त्रण का सम्बन्ध है उसमें चीन की सेना का जनरल स्टाफ (General Staff of the People's Liberation Army) और प्रतिरक्षा मन्त्रालय भाग लेते हैं।

राज्य परिषद्—जनवादी लोकतान्त्रिक चीन अर्थात् केन्द्रीय जनवादी सरकार की राज्य परिषद् (The State Council) राज्य शक्ति के सर्वोच्च अंग की कार्यपालिका (कार्यकारी समिति) है, यह राज्य का सर्वोच्च प्रशासनिक अंग है।¹ राज्य परिषद्, जिस साधारण भाषा में चीन का मन्त्रिमण्डल कहा जा सकता है इन व्यक्तियों से मिलकर बनती है—प्रधानमंत्री, उप प्रधानमंत्री, मन्त्रिमण्डल, आयोगों के अध्यक्ष और सचिवालय का प्रधान। सचिवालय में मन्त्रिमण्डल के सगठन के सम्बन्ध में विस्तार की बातें नहीं दी गयी हैं। धारा 48 के अंत में कहा गया है कि राज्य परिषद् के सगठन का निर्धारण कानून द्वारा होगा। 1966 में राज्य परिषद् के सदस्य इन प्रकार थे—प्रधानमंत्री (Premier), 16 उप प्रधानमंत्री (जिनमें 8 मंत्री थे), 38 अन्य मंत्री या आयोगों के चेयरमैन (जिनका दर्जा मंत्रियों के समान था) और सेक्रेटरी जनरल। मन्त्रिमण्डल के कार्यों का संचालन प्रधानमंत्री करता है और वही उसकी बैठकों में सभापतिवत् करता है। प्रधान मंत्री के कार्य में उप प्रधानमंत्री उसकी सहायता करते हैं। सचिवालय की धारा 51 के अनुसार मंत्री और आयोगों के अध्यक्ष (Heads of the Commissions) अपने अपने विभागों के कार्यों का संचालन करते हैं। अपने अपने विभागों के अधिकार क्षेत्र की सीमाओं के भीतर और कानूनों व आशक्तियों तथा मन्त्रिमण्डल के निर्णयों व आदेशों के अनुसार, वे आदेश और निर्देश जारी कर सकते हैं। धारा 52 के अनुसार मन्त्रिमण्डल राष्ट्रीय जन कांग्रेस के प्रति और जब उसका सत्र न हो रहा हो, तब उसकी स्थायी समिति के प्रति उत्तरदायी रहता है और उनके आगे रिपोर्ट देता करता है।

धारा 49 के अनुसार मन्त्रिमण्डल अवलिखित कार्य करता है और उनसे सम्बंधित

¹ The State Council of the People's Republic of China that is the Central People's Government is the executive of the highest organ of State power, it is the highest administrative organ of the State —Tang Peter S II *Communist China Today* pp 184-85

अधिकारों का प्रयोग करता है—

(1) कानूनों और आज्ञप्तियों के अनुसार यह विभिन्न विभागों के प्रशासनिक कार्यों को निर्धारित करता है, उनके निणयों और आदेशों की घोषणा करता है और उनके काय पालन की देखभाल करता है। (2) कानून सम्बन्धी विधेयकों को राष्ट्रीय कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति के सामने पेश करता है। (3) विभिन्न विभागों, के कार्यों में समय-स्थायित्व स्थापित करता है। (4) मंत्रियों अथवा समितियों के अध्यक्षों द्वारा जारी किये गये अनुपयुक्त निणयों और आदेशों में संशोधन करता है या उनको रद्द करता है। (5) स्थानीय समितियों के अनुपयुक्त निणयों और आदेशों में संशोधन करता है या उनको रद्द करता है। (6) राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं और वजट को लागू करता है। (7) विदेशी और घरेलू व्यापार पर नियंत्रण रखता है। (8) सांस्कृतिक, शिक्षा सम्बन्धी और सावजनिक स्वास्थ्य के कार्यों का संचालन करता है। (9) राष्ट्रीयताओं से सम्बन्धित कार्यों का संचालन करता है। (10) विदेशों में रहने वाले नीनियों से सम्बन्धित कार्यों का संचालन करता है। (11) राज्य के हितों की रक्षा करता है सावजनिक व्यवस्था कायम रखता है और नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करता है। (12) वैदेशिक सम्बन्धों का संचालन करता है। (13) सशस्त्र शक्तियों के निर्माण का संचालन करता है। (14) स्वशासित जिलों, तहसीलों और म्युनिसिपैलिटियों के पद और सीमाओं को स्वीकार करता है। (15) कानून द्वारा निर्धारित प्रणाली के अनुसार प्रबंधक अधिकारियों को नियुक्त करता है या हटाता है। (16) ऐसे अन्य कार्यों को भी करता है और अधिकारों का उपयोग करता है जिन्हें राष्ट्रीय कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति ने उसके हाथ में सौंप दिया हो।

चूंकि राज्य-परिषद् राष्ट्रीय जन कांग्रेस का कार्यकारी अंग है, अतः वह यह उसके नियंत्रण व परीक्षक के अधीन है। इसके काय और शक्तियाँ, जिनका प्रयोजन ऊपर किया जा चुका है विभिन्न प्रकार की हैं। प्रथम, यह प्रशासनिक पदों की निर्धारित करती है, आदेशों व निणयों को जारी करती है और इस बात को देखती है कि उनका संचालन, कानून व आज्ञप्तियों के अनुसार पालन होता है। यह राष्ट्रीय जन-कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति के सामने विधेयक भी प्रस्तुत करती है। दूसरे, यह विभिन्न मंत्रालयों, आयोगों और स्थानीय प्रशासनिक अंगों के कार्यों का समय तथा नेतृत्व करती है। इस दृष्टि से यह उनके द्वारा जारी किये गये अनुचित आदेशों को दोहरा अथवा रद्द कर सकती है। तीसरे, यह अनेक प्रकार के महत्वपूर्ण काय करती है, यथा, राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं को कार्यान्वित करना, राजकीय वजट के प्राविधानों को लागू करना, सांस्कृतिक, शैक्षिक व सावजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यों का निदेशन करना, परराष्ट्रीय मामलों का संचालन करना, आदि। अतः, यह प्रशासनिक अधिकारियों को नियुक्त करती है तथा उनको पदों से हटाती है।

राज्य-परिषद् अर्थात् मंत्रिमण्डल के सम्बन्ध में बनाये गये आधारभूत कानून (Organic Law) में प्रधानमंत्री के अंतर्गत एक छोटी आंतरिक कैबिनेट की व्यवस्था है। इस कानून की धारा 4 के अनुसार परिषद् की स्थायी बैठक, जिसमें प्रधानमंत्री, उप-प्रधानमंत्री और सेक्रेटरी जनरल सम्मिलित रहते हैं और सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल अथवा सचिवशक्तिसाली सत्र जिसमें सभी मंत्री और आयोगों के सदस्य सम्मिलित रहते हैं, के बीच अंतर है। सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल के निणयों व आदेशों को जारी करने सम्बन्धी सत्ता स्थायी बैठक अर्थात् आंतरिक कैबिनेट तक विस्तृत है। प्रधानमंत्री के नीचे सात के द्वाय कार्यलय हैं जिनका काय मंत्रालयों व आयोगों के कार्यों का परीक्षक करना तथा उनके कार्यों का समय करना है।

प्रधानमंत्री का पद—कांग्रेस द्वारा प्रधानमंत्री के चुनाव के दृष्टि से ही स्पष्ट है कि उसका पद अधिक महत्वपूर्ण नहीं है। कांग्रेस प्रधानमंत्री का चुनाव चैयरमैन को सिफारिश पर करती

है और वह राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् का पदेन सभापति भी है। वर्तमान शासन-पद्धति में प्रतिरक्षा मन्त्रालय, जो राज्य परिषद् का अंग है, देखने में सशस्त्र सेनाओं के ऊपर एकीकृत कमान के कृत्यों का प्रयोग करता है। परन्तु सैनिक मामलों के लिए बनी प्रतिरक्षा परिषद् और उसके सभापति के स्थान और महत्त्व को ध्यान में रखना आवश्यक है। जहाँ तक परिषद् की रचना का सम्बन्ध है, उसका सभापति गणतन्त्र का उप-सभापति होता है। और उसमें व द्रष्टृ उप सभापति हैं जिनमें गणतन्त्र का उप सभापति प्रमुख है। उनके अतिरिक्त इममें 81 साधारण सदस्य हैं, और इस प्रकार कुल सदस्यों की संख्या 97 है। राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् की सदस्यता के ऊपर ध्यानपूर्वक विचार करने से यह स्पष्ट होता है कि यह चीन के सर्वोच्च सैनिक अधिकारियों का निकाय है जो सैनिक गतिविधियों के लिए 'ग्रेन ट्रस्ट' की तरह काम करता है।

यह परिषद् राज्य परिषद् से अलग है और ऐसा प्रतीत होता है कि इसका प्रतिरक्षा मन्त्रालय पर कोई प्रत्यक्ष नियन्त्रण नहीं है। इसका कार्य मुख्यतः प्रतिरक्षा सम्बन्धी मामलों में नीति निर्धारण और नियोजन का है। देश के छोटी के सैनिक नेता इसमें सदस्य हैं, अतएव सैनिक मामलों के क्षेत्र में इसका महत्त्व अवश्य ही बड़ा होना चाहिए। पूर्वगामी सैनिक परिषद् (Military Council) एक अत्यधिक शक्तिशाली निकाय था, जो यथाथ म सशस्त्र सेनाओं पर नियन्त्रण रखता था और सैनिक उच्च कमान सीधे उसके अधीन था। इनमें से एक भी दात राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् के बारे में सच नहीं है। राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् की बैठकें बहुत कम होती हैं। जहाँ तक सशस्त्र सेनाओं पर नियन्त्रण का सम्बन्ध है उसमें चीन की सेना का जनरल स्टाफ (General Staff of the People's Liberation Army) और प्रतिरक्षा मन्त्रालय भाग लेते हैं।

राज्य परिषद्—जनवादी लोकतांत्रिक चीन अर्थात् केन्द्रीय जनवादी सरकार की राज्य परिषद् (The State Council) राज्य शक्ति के सर्वोच्च अंग की कार्यपालिका (कार्यकारिणी समिति) है, यह राज्य का सर्वोच्च प्रशासनिक अंग है।¹ राज्य परिषद्, जिसे साधारण भाषा में चीन का मन्त्रिमण्डल कहा जा सकता है इन व्यक्तियों से मिलकर बनती है—प्रधानमन्त्री, उप प्रधानमन्त्री, मन्त्रिण, आयोगों के अध्यक्ष और सचिवालय का प्रधान। सचिवालय में मन्त्रिमण्डल के सगठन के सम्बन्ध में विस्तार की बातें नहीं दी गयी हैं। धारा 48 के अंत में कहा गया है कि राज्य परिषद् के सगठन का निर्धारण कानून द्वारा होगा। 1966 में राज्य परिषद् के सदस्य इस प्रकार थे—प्रधानमन्त्री (Premier), 16 उप प्रधानमन्त्री (जिनमें 8 मन्त्री थे), 38 अन्य मन्त्री या आयोगों के चेयरमैन (जिनका दर्जा मन्त्रियों के समान था) और सेक्रेटरी-जनरल। मन्त्रिमण्डल के कार्यों का संचालन प्रधानमन्त्री करता है और वही उसकी बैठकों में सभापतित्व करता है। प्रधान मन्त्री के कार्य में उप प्रधानमन्त्री उसकी सहायता करते हैं। सचिवालय की धारा 51 के अनुसार मन्त्री और आयोगों के अध्यक्ष (Heads of the Commissions) अपने अपने विभागों के कार्यों का संचालन करते हैं। अपने अपने विभागों के अधिकार क्षेत्र की सीमाओं के भीतर और कानूनों व आज्ञापितियों तथा मन्त्रिमण्डल के निर्णयों व आदेशों के अनुसार, वे आदेश और निर्देश जारी कर सकते हैं। धारा 52 के अनुसार मन्त्रिमण्डल राष्ट्रीय जन कांग्रेस के प्रति और जब उसका सत्र न हो रहा हो, तब उसकी स्थायी समिति के प्रति उत्तरदायी रहता है और उनके आगे रिपोर्ट पेश करता है।

धारा 49 के अनुसार मन्त्रिमण्डल अग्रलिखित कार्य करता है और उनसे सम्बंधित

¹ The State Council of the People's Republic of China that is the Central People's Government is the executive of the highest organ of State power it is the highest administrative organ of the State —Tang Peter S H *Communist China Today* pp 184-85

अधिकारों का प्रयोग करता है—

(1) कानूनों और आज्ञाप्तियों के अनुसार यह विभिन्न विभागों के प्रशासनिक कार्यों को निर्धारित करता है, उनके निणया और आदेशों की घोषणा करता है और उनके काय-पालन की देखभाल करता है। (2) कानून सम्बन्धी विधेयकों को राष्ट्रीय कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति के सामने पेश करता है। (3) विभिन्न विभागों, के कार्यों में सम-वय स्थापित करता है। (4) मंत्रियों अथवा समितियों के अध्यक्षों द्वारा जारी किये गये अनुपयुक्त निणया और आदेशों में संशोधन करता है या उनको रद्द करता है। (5) स्थानीय समितियों के अनुपयुक्त निणया और आदेशों में संशोधन करता है या उनको रद्द करता है। (6) राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं और बजट को लागू करता है। (7) विदेशी और घरेलू व्यापार पर नियंत्रण रखता है। (8) सांस्कृतिक, शिक्षा सम्बन्धी और सार्वजनिक स्वास्थ्य के कार्यों का संचालन करता है। (9) राष्ट्रीयतावा से सम्बन्धित कार्यों का संचालन करता है। (10) विदेशों में रहने वाले चीनियों से सम्बन्धित कार्यों का संचालन करता है। (11) राज्य के हितों की रक्षा करता है। सार्वजनिक व्यवस्था कायम रखता है और नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करता है। (12) वैदशिक सम्बन्धों का संचालन करता है। (13) सशस्त्र शक्तियों के निर्माण का संचालन करता है। (14) स्वशासित जिलों, तहसीलों और म्युनिसिपलिटियों के पद और सीमाओं को स्वीकार करता है। (15) कानून द्वारा निर्धारित प्रणाली के अनुसार प्रबंधक अधिकारियों को नियुक्त करता है या हटाता है। (16) ऐसे अन्य कार्यों को भी करता है और अधिकारों का उपयोग करता है जिन्हें राष्ट्रीय कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति ने उसके हाथों में सौंप दिया हो।

चूँकि राज्य-परिषद् राष्ट्रीय जन कांग्रेस का कार्यकारी अंग है, अतः वह यह उसके नियंत्रण व परीक्षण के अधीन है। इसके काय और शक्तियाँ, जिनका प्रणयन ऊपर किया जा चुका है, विभिन्न प्रकार की हैं। प्रथम, यह प्रशासनिक पणा को निर्धारित करती है, आदेशों व निणयों को जारी करती है और इस बात को देखती है कि उनका सविधान, कानून व आज्ञाप्तियों के अनुसार पालन होता है। यह राष्ट्रीय जन कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति के सामने विधेयक भी प्रस्तुत करती है। दूसरे, यह विभिन्न मंत्रालयों, आयोगों और स्थानीय प्रशासनिक अंगों के कार्यों का सम-वय तथा नेतृत्व करती है। इस दृष्टि से यह उनके द्वारा जारी किये गये अनुचित आदेशों की दोहरा अथवा रद्द कर सकती है। तीसरे, यह अनेक प्रकार के महत्त्वपूर्ण काय करती है, यथा राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं को कार्यान्वित करना, राजकीय बजट के प्राविधानों को लागू करना, सांस्कृतिक, शैक्षिक व सार्वजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यों का निदशन करना, परराष्ट्रीय मामलों का संचालन करना, आदि। अतः में, यह प्रशासनिक अधिकारियों को नियुक्त करती है तथा उनको पदा से हटाती है।

राज्य परिषद् अर्थात् मंत्रिमण्डल के सम्बन्ध में बनाये गये आधारभूत कानून (Organic Law) में प्रधानमन्त्री के अतुगत एक छोटी आंतरिक केबिनेट की व्यवस्था है। इस कानून की धारा 4 के अनुसार परिषद् की स्थायी बैठक, जिसमें प्रधानमन्त्री, उप-प्रधानमन्त्री और सेक्रेटरी जनरल सम्मिलित रहते हैं और सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल अथवा सर्वशक्तिसाली सत्र जिसमें सभी मन्त्री और आयोगों के सदस्य सम्मिलित रहते हैं के बीच अंतर है। सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल के निणयों व आदेशों को जारी करने सम्बन्धी सत्ता स्थायी बैठक अर्थात् आंतरिक केबिनेट तक विस्तृत है। प्रधानमन्त्री के नीचे सात के द्वीय कार्यालय हैं जिनका काय मंत्रालयों व आयोगों के कार्यों का परीक्षण करना तथा उनके कार्यों का सम-वय करना है।

प्रधानमन्त्री का पद—कांग्रेस द्वारा प्रधानमन्त्री के चुनाव के ढंग से हो स्पष्ट है कि उसका पद अधिक महत्त्वपूर्ण नहीं है। कांग्रेस प्रधानमन्त्री का चुनाव चेयरमन की सिफारिश पर करती

है और वह राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् का पदेन सभापति भी है। वर्तमान शासन पद्धति में प्रतिरक्षा मन्त्रालय, जो राज्य परिषद् का भग्न है, देयने म सशस्त्र सेनाओं के ऊपर एकीकृत कमान के कृत्वा का प्रयोग करता है। परन्तु सैनिक मामलों के लिए बनी प्रतिरक्षा परिषद् और उसके सभापति के स्थान और महत्त्व को ध्यान में रखना आवश्यक है। जहाँ तक परिषद् की रचना का सम्बन्ध है, उसका सभापति गणतन्त्र का उप सभापति होता है। और 'उसके प द्रह उप सभापति हैं जिनमें गणतन्त्र का उप सभापति प्रमुख है। उनके अतिरिक्त इसमें 8 साधारण सदस्य हैं, और इस प्रकार कुल सदस्यों की संख्या 97 है। राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् की सदस्यता के ऊपर ध्यानपूर्वक विचार करने से यह स्पष्ट होता है कि यह चीन के सर्वोच्च सैनिक अधिकारियों का निकाय है, जो सैनिक गतिविधियों के लिए 'ग्रेन ट्रस्ट' की तरह काम करता है।

यह परिषद् राज्य परिषद् से अलग है और ऐसा प्रतीत होता है कि इसका प्रतिरक्षा मन्त्रालय पर कोई प्रत्यक्ष नियन्त्रण नहीं है। इसका कार्य मुख्यतः प्रतिरक्षा सम्बन्धी मामलों में नीति निर्धारण और नियोजन का है। देश के चोटी के सैनिक नेता इसके सदस्य हैं अतएव सैनिक मामलों के क्षेत्र में इसका महत्त्व अवश्य ही बड़ा होना चाहिए। पूर्वगामी सैनिक परिषद् (Military Council) एक अत्यधिक शक्तिशाली निकाय था, जो यथाथ में सशस्त्र सेनाओं पर नियन्त्रण रखता था और सैनिक उच्च कमान सीधे उसके अधीन था। इनमें से एक भी बात राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् के बारे में सच नहीं है। राष्ट्रीय प्रतिरक्षा परिषद् की बैठकें बहुत कम होती हैं। जहाँ तक सशस्त्र सेनाओं पर नियन्त्रण का सम्बन्ध है उसमें चीन की संता का जनरल स्टॉफ (General Staff of the People's Liberation Army) और प्रतिरक्षा मन्त्रालय भाग लेते हैं।

राज्य परिषद्—जनवादी लोकतान्त्रिक चीन अर्थात् केन्द्रीय जनवादी सरकार की राज्य परिषद् (The State Council) राज्य शक्ति के सर्वोच्च भग्न की कार्यपालिका (कार्यकारिणी समिति) है, यह राज्य का सर्वोच्च प्रशासनिक भग्न है।¹ राज्य परिषद्, जिसे साधारण भाषा में चीन का मन्त्रिमण्डल कहा जा सकता है इन व्यक्तियों से मिलकर बनती है—प्रधानमन्त्री, उप प्रधानमन्त्री, मन्त्रिगण, आयोगों के अध्यक्ष और सचिवालय का प्रधान। सविधान में मन्त्रिमण्डल के संगठन के सम्बन्ध में विस्तार की बातें नहीं दी गयी हैं। धारा 48 के अन्त में कहा गया है कि राज्य परिषद् के संगठन का निर्धारण कानून द्वारा होगा। 1966 में राज्य परिषद् के सदस्य इस प्रकार थे—प्रधानमन्त्री (Premier), 16 उप प्रधानमन्त्री (जिनमें के 8 मन्त्री थे), 38 अन्य मन्त्री या आयोगों के चेयरमैन (जिनका दर्जा मन्त्रियों के समान था) और सेक्रेटरी जनरल। मन्त्रिमण्डल के कार्यों का संचालन प्रधानमन्त्री करता है और वही उसकी बैठकों में सभापतित्व करता है। प्रधान मन्त्री के कार्य में उप प्रधानमन्त्री उसकी सहायता करते हैं। सविधान की धारा 51 के अनुसार मन्त्री और आयोगों के अध्यक्ष (Heads of the Commissions) अपने अपने विभागों के कार्यों का संचालन करते हैं। अपने अपने विभागों के अधिकार क्षेत्र की सीमाओं के भीतर और कानूनों व आज्ञाप्तियों तथा मन्त्रिमण्डल के निर्णयों व आदेशों के अनुसार, वे आदेश और निर्देश जारी कर सकते हैं। धारा 52 के अनुसार मन्त्रिमण्डल राष्ट्रीय जन कांग्रेस के प्रति और जब उसका सत्र न हो रहा हो, तब उसकी स्थायी समिति के प्रति उत्तरदायी रहता है और उनके आगे रिपोर्ट पेश करता है।

धारा 49 के अनुसार मन्त्रिमण्डल अग्रलिखित कार्य करता है और उनसे सम्बन्धित

¹ The State Council of the People's Republic of China that is the Central People's Government is the executive of the highest organ of State power it is the highest administrative organ of the State —Tang Peter S II *Communist China Today* pp 184-85

अधिकारों का प्रयोग करता है—

(1) कानून और आज्ञाप्तियों के अनुसार यह विभिन्न विभागों के प्रशासनिक कार्यों को निर्धारित करता है, उनके निणयों और आदेशों की घोषणा करता है और उनके काय-पालन की देखभाल करता है। (2) कानून सम्बन्धी विधेयकों को राष्ट्रीय कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति के सामने पेश करता है। (3) विभिन्न विभागों, के कार्यों में समय स्थापित करता है। (4) मंत्रियों अथवा समितियों के अध्यक्षों द्वारा जारी किये गये अनुपयुक्त निणयों और आदेशों में संशोधन करता है या उनको रद्द करता है। (5) स्थानीय समितियों के अनुपयुक्त निणयों और आदेशों में संशोधन करता है या उनको रद्द करता है। (6) राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं और वजेट को लागू करता है। (7) विदेशी और घरेलू व्यापार पर नियंत्रण रखता है। (8) सांस्कृतिक, शिक्षा सम्बन्धी और सार्वजनिक स्वास्थ्य के कार्यों का संचालन करता है। (9) राष्ट्रीयताओं से सम्बन्धित कार्यों का संचालन करता है। (10) विदेशों में रहने वाले नीनियों से सम्बन्धित कार्यों का संचालन करता है। (11) राज्य के हितों की रक्षा करता है, सार्वजनिक व्यवस्था कायम रखता है और नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करता है। (12) वैदेशिक सम्बन्धों का संचालन करता है। (13) सशस्त्र शक्तियों के निर्माण का संचालन करता है। (14) स्वशासित जिलों, तहसीलों और म्युनिसिपैलिटियों के पद और सीमाओं का स्वीकार करता है। (15) कानून द्वारा निर्धारित प्रणाली के अनुसार प्रबंधक अधिकारियों को नियुक्त करता है या हटाता है। (16) ऐसे अन्य कार्यों को भी करता है और अधिकारों का उपयोग करता है जिन्हें राष्ट्रीय कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति ने उसके हाथों में सौंप दिया हो।

चूंकि राज्य-परिषद् राष्ट्रीय जन कांग्रेस का कार्यकारी अंग है, अतः वह यह उसके नियमों व परिबीक्षण के अधीन है। इसके काय और शक्तियाँ, जिनका प्रणयन ऊपर किया जा चुका है, विभिन्न प्रकार की हैं। प्रथम, यह प्रशासनिक पदा को निर्धारित करती है, आदेशों व निणयों को जारी करती है और इस बात को देखती है कि उनका सविधान, कानून व आज्ञाप्तियों के अनुसार पालन होता है। यह राष्ट्रीय जन कांग्रेस या उसकी स्थायी समिति के सामने विधेयक भी प्रस्तुत करती है। दूसरे, यह विभिन्न मंत्रालयों, आयोगों और स्थानीय प्रशासनिक अंगों के कार्यों का समय-वय तथा नेतरव करती है। इस दृष्टि से यह उनके द्वारा जारी किये गये अनुचित आदेशों को दोहरा अथवा रद्द कर सकती है। तीसरे, यह अनेक प्रकार के महत्त्वपूर्ण काय करती है, यथा, राष्ट्रीय आर्थिक योजनाओं को कार्यान्वित करना, राजकीय वजेट के प्राविधानों को लागू करना, सांस्कृतिक, शैक्षिक व सार्वजनिक स्वास्थ्य सम्बन्धी कार्यों का निदेशन करना, परराष्ट्रीय मामलों का संचालन करना, आदि। अतः, यह प्रशासनिक अधिकारियों को नियुक्त करती है तथा उनको पदों से हटाती है।

राज्य परिषद् अर्थात् मंत्रिमण्डल के सम्बन्ध में बनाये गये आधारभूत कानून (Organic Law) में प्रधानमंत्री के अंतर्गत एक छोटी आंतरिक कैबिनेट की व्यवस्था है। इस कानून की धारा 4 के अनुसार परिषद् की स्थायी बैठक, जिसमें प्रधानमंत्री, उप प्रधानमंत्री और सेक्रेटरी जनरल सम्मिलित रहते हैं और सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल अथवा सचिवशाली सत्र जिसमें सभी मंत्री और आयोगों के सदस्य सम्मिलित रहते हैं, के बीच अंतर है। सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल के निणयों व आदेशों को जारी करने सम्बन्धी सत्ता स्थायी बैठक अर्थात् आंतरिक कैबिनेट तक विस्तृत है। प्रधानमंत्री के नीचे सात के द्वीय कार्यालय हैं जिनका काय मंत्रालयों व आयोगों के कार्यों का परिबीक्षण करना तथा उनके कार्यों का समय-वय करना है।

प्रधानमंत्री का पद—कांग्रेस द्वारा प्रधानमंत्री के चुनाव के ढंग से ही स्पष्ट है कि उसका पद अधिक महत्त्वपूर्ण नहीं है। कांग्रेस प्रधानमंत्री का चुनाव चैयरमैन की सिफारिश पर करती

है। इस प्रकार चीन में प्रधानमंत्री की छूट कांग्रेस व चेयरमैन द्वारा की जाती है, जबकि सासद प्रणाली वाले देशों में प्रधानमंत्री केवल विधायिका द्वारा ही छूटा जाता है। इससे स्पष्ट है कि चीन में गणतंत्र के चेयरमैन का पद प्रधानमंत्री के पद से अधिक महत्वपूर्ण है। जिस प्रकार से राज्य-परिषद् के सदस्यों को उनके पद से हटाया जा सकता है, उससे यह भी स्पष्ट है कि प्रधानमंत्री के पद को कम महत्व दिया जाता है। राष्ट्रीय जन कांग्रेस की स्थायी समिति किसी भी वाइस प्रीमियर, मंत्री अथवा आयोग के अध्यक्ष को उसके पद से अलग कर सकती है जबकि राष्ट्रीय कांग्रेस का सत्र न हो रहा हो। सासद प्रणाली वाले देशों में कैबिनेट के किसी भी सदस्य को तब तक नहीं हटाया जा सकता जब तक कि कैबिनेट के अन्य सदस्य प्रधानमंत्री के नेतृत्व में अपने पदों पर आसीन रहते हैं अर्थात् सभी मंत्री एक ही साथ पदत्याग करते हैं। परंतु धारा 31 के अनुसार चीन में राज्य परिषद् के किसी भी सदस्य को स्थायी समिति प्रधानमंत्री से परामर्श किये बिना ही उसके पद से हटा सकता है। अतः, जबकि सासद प्रणाली वाले देशों में प्रधानमंत्री शासक दल का प्रमुख नेता होता है, चीन में, सोवियत संघ की तरह, दल के प्रमुख नेता का स्थान प्रधानमंत्री के पद से अधिक महत्वपूर्ण है।

6 युगोस्लाविया में कार्यपालिका

राष्ट्रपति का निर्वाचन आदि—उसका चुनाव चार वर्ष की अवधि के लिए होता है। कोई व्यक्ति राष्ट्रपति पद पर लगातार दो बार चुना जा सकता है, परन्तु राष्ट्रपति जोसेप ब्रोज टीटो की अवधि पर कोई सीमा नहीं लगी है। 1964 में टीटो को चौथी अवधि के लिए राष्ट्रपति चुना गया था। संविधान के अनुसार फेडरल एसेम्बली को राष्ट्रपति का निर्वाचन राष्ट्रपति की अवधि पूर्ण होने से एक माह पूर्व करना चाहिए। राष्ट्रपति पद के लिए कम से कम तीस प्रतिनिधि किसी व्यक्ति के नाम को फेडरल एसेम्बली में प्रस्तुत कर सकते हैं। इस प्रकार की नामजदगी या तो वे अपने आप (अपनी इच्छा से) अथवा सोशलिस्ट एलायंस के फेडरल बोर्ड के प्रस्ताव के अनुसार कर सकते हैं। वह सम्मेलन द्वारा राष्ट्रपति चुना जाता है जिसे सघीय एसेम्बली के सभी प्रतिनिधियों के मतों की बहुसंख्या प्राप्त होती है। निर्वाचित होने के बाद राष्ट्रपति फेडरल एसेम्बली के सामने अपने पद की शपथ लेता है। संविधान की धाराएँ 220-223 में उप राष्ट्रपति के पद के लिए व्यवस्था थी, किंतु संविधान के पाचवें संशोधन द्वारा जो अप्रैल 1967 में पास हुआ उप राष्ट्रपति के पद का अंत कर दिया गया है। संशोधन के अनुसार यदि राष्ट्रपति अनुपस्थित रहे या दीर्घ समय तक अपने पद सम्बन्धी कार्य करने में असमर्थ हो तो उसके कार्यों को सघीय एसेम्बली का प्रधान करेगा।

राष्ट्रपति के कार्य और उसकी शक्तियाँ—राष्ट्रपति देश के भीतर तथा विदेशों में समाजवादी सघात्मक राज्य का प्रतिनिधित्व करता है और संविधान द्वारा निर्धारित अन्य राजनीतिक कार्य पूरे करता है। वह देश की सशस्त्र सेनाओं का भी मुख्य सेनापति होता है। वही फेडरल एसेम्बली के किसी सदस्य का नाम एसेम्बली के समुक्त प्रस्तावित करता है कि उसे सघीय कार्यकारिणी परिषद् का प्रधान बनाया जाय और वह प्रधान परिषद् के सदस्यों के चुनाव का प्रस्ताव रखता है। सघीय राष्ट्रपति कार्यकारिणी परिषद् के अधिवेशन बुला सकता है और कुछ विषय उसके एजेन्डा पर रख सकता है। जिन अधिवेशनों में वह उपस्थित रहता है, वही उनका सभापतित्व करता है। उसके अन्य कार्य अप्रलिखित हैं—(1) सघीय कानून को आज्ञापितियों द्वारा प्रस्थापित करता है, (2) सघीय कार्यकारिणी परिषद् के निष्णों को प्रस्थापित करता है (3) युगोस्लाविया के राजदूतों और मंत्रियों को नियुक्त करता है और आवश्यकता होने पर उन्हें वापिस बुलाता है तथा विदेशों के राजनयिक प्रतिनिधियों के प्रमाणपत्र स्वीकार

करता है, (4) सम्मान सूचक पदक आदि प्रदान करता है, (5) क्षमादान करता है, (6) युद्ध की स्थिति की घोषणा करता है, (7) अपन अधिकार क्षेत्र में काय किये जाने के लिए आवश्यक अधिकारी व कमचारी नियुक्त करता है, और (8) सविधान द्वारा निर्धारित अथ अधिकारी व वक्तव्यों का प्रयोग करता है।

युद्ध की स्थिति के दौरान अथवा युद्ध से उत्पन्न तुरन्त खतरे की स्थिति में, सधीय कायकारिणी परिषद् के प्रस्ताव पर, उसे ऐसी आज्ञप्तियां पास करने की शक्ति प्राप्त है जो कानूनी शक्ति रखें, कि तु ऐसे मामला पर जो कि सधीय एसेम्बली के अधिकार क्षेत्र में आते हो। साथ ही उसे इन आज्ञप्तियों को एसेम्बली का अधिवेशन होने पर यथाशीघ्र ही एसेम्बली की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करना आवश्यक है। नागरिकों के अधिकारों व स्वतन्त्रताओं से सम्बंधित सविधान के प्राविधानों को युद्ध की स्थिति में आपात्काल के दौरान के लिए असाधारण मामलों में, यदि देश की प्रतिरक्षा के हित में ऐसा करना आवश्यक हो, राष्ट्रपति अपनी आज्ञप्ति द्वारा निलम्बित कर सकता है। सधीय कायकारिणी परिषद् द्वारा पास की गयी किसी आज्ञप्ति और सामान्य राजनीतिक महत्त्व के अन्य विनियम को राष्ट्रपति प्रस्थापित किये जाने से रोकना का अधिकार रखता है। राष्ट्रपति को अपने पद से सम्बंधित उ मुक्ति प्राप्त है, परन्तु सविधान व सधीय कानून के अनुसार वह सधीय एसेम्बली के प्रति उत्तरदायी है। राष्ट्रपति सध की परिषद् को राज्य की नीति तथा राजनीतिक कायपालिका और प्रशासनिक अगो के काय पर विचार करने के लिए बुलाता है। सध की परिषद् के सदस्यों का चुनाव फेडरल चेम्बर द्वारा राष्ट्रपति के प्रस्ताव पर सामाजिक राजनीतिक व अन्य सगठनों के अधिकारियों में से किया जाता है।

सधीय कायकारिणी परिषद्—फेडरल एसेम्बली का यह वह अंग है जिस राजनीतिक कायकारी शक्तियां सौंपी गयी हैं। यह सध की नीति के कार्यावित किये जाने के लिए उत्तरदायी है, सध की नीति के आधार सधीय एसेम्बली द्वारा निर्धारित किये जाते हैं। सधीय कायकारिणी परिषद् में एक प्रधान और निश्चित सख्या में सदस्य होते हैं। उसके प्रधान का प्रस्ताव राष्ट्रपति रखता है, जो सधीय एसेम्बली का ही सदस्य होता है। प्रधान के प्रस्ताव पर अन्य सदस्यों को फेडरल चेम्बर चुनता है। ये सभी सदस्य सधीय एसेम्बली के सदस्य होते हैं, परन्तु उनके चुनाव में यह ध्यान रखा जाता है कि उनमें सभी उप राष्ट्रा का उचित प्रतिनिधित्व रहे। इनके अतिरिक्त गणतन्त्रों की कायकारिणी परिषदों के प्रधान, सधीय सेक्रेटरी ऑफ स्टेट, सधीय सचिव, और सधीय कायकारिणी परिषद् का सचिव तथा अन्य सधीय अधिकारी, जिनके नाम सधीय एसेम्बली तय करे, अपनी नामजदगी के समय अपने पद के कारण सधीय कार्यकारिणी परिषद् के सदस्य रहेंगे। फेडरल चेम्बर किसी प्रतिनिधि को कार्यकारिणी परिषद् का प्रधान या सदस्य केवल असाधारण मामलों में ही लगातार दूसरी अवधि के लिए बना सकता है। सधीय कायकारिणी के प्रधान को यह अधिकार है कि यह फेडरल चेम्बर के सामने फेडरल सधीय परिषद् के सदस्यों को उनके पद से हटाने का प्रस्ताव रखे और उनके स्थान पर नये सदस्यों का चुनाव करवा सके। सधीय कायकारिणी परिषद् के प्रधान के पद से हटाये जाने अथवा परिषद् के बहुसंख्यक सदस्यों के त्यागपत्र का परिणाम सम्पूर्ण परिषद् का त्यागपत्र होगा।

सधीय कायकारिणी परिषद् अप्रलिखित काय करती है—(1) फेडरल एसेम्बली के सामने आन्तरिक और वैदेशिक नीति प्रस्तावित करती है, (2) एसेम्बली में विधेयक तथा अन्य कानूनी मसौदे प्रस्तुत करती है, (3) सामाजिक योजना का मसौदा (draft) तैयार करती है, (4) सधीय कानून को लागू करने के लिए आज्ञप्तियां, नियम और निदेश पास करती है, (5) आन्तरिक सगठन में सामान्य सिद्धान्त और सधीय प्रशासनिक अगो के काय निर्धारित करती है, (6) सधीय प्रशासनिक अगो को कायम करती है, (7) सधीय प्रशासनिक अगो के विनियमों को रद्द करती है

यदि वे सघीय कानून, आज्ञाप्ति अथवा सघीय कायकारिणी परिपद के अय विनियम (regulations) के विरुद्ध हाते हैं, (8) अंतर्राष्ट्रीय समझौते को सम्पुष्ट करती हैं जिनकी सम्पुष्टि फेडरल एसेम्बली के अधिकार क्षेत्र के भीतर नहीं है, (9) फेडरल चेम्बर के सामने सर्वोच्च न्यायालय सर्वोच्च आर्थिक न्यायालय के प्रधान और अय न्यायाधीशों के चुनाव और पदा से हटाने का प्रस्ताव रखती है तथा सघीय सावजनिक अभियोजक (Federal Public Prosecutor) और कानून द्वारा नाम निर्देशित अय सघीय अधिकारियों की नामजदगी व उनके पदों से हटाये जाने के प्रस्ताव भी रखती है, (10) परिपद और सघीय प्रशासनिक अग्रा के अधिकारियों को नियुक्त करती है (11) सघ की कुछ निधियों का प्रबन्ध करती है, और (12) सघ के अधिकार में आने वाले अय मामला पर आवश्यक कायवाही करती है जिनकी सघीय कानून द्वारा व्यवस्था की गयी है।

कायकारिणी परिपद अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले मामलों पर अपनी बैठक में निणय करती है। परिपद के सभी सदस्य सामान्य मामलों तथा सिद्धांत के मामलों, और प्रशासनिक अग्रा के लिए सामान्य महत्त्व के मामलों पर विचार करते हैं। परिपद के अधिकार क्षेत्र में आने वाले अय मामलों पर परिपद नाम निर्देशित सदस्य तथा फेडरल सेक्रेटरी आफ स्टेट द्वारा विचार किया जाता है। सघीय कायकारिणी परिपद का सगठन और यह बात कि अपने क्षेत्र में आने वाले मामलों पर यह किस प्रकार निणय करेगी कानून द्वारा निर्धारित होता है। सघीय काय कारिणी परिपद सघीय प्रशासनिक अग्रा के कार्यों का समन्वय करने के लिए तथा दो या अधिक अग्रा के लिए सामान्य महत्त्व के मामलों पर विचार करने के लिए समितियाँ और अय निकाय कायम कर सकती हैं। सघीय कायकारिणी परिपद में सघीय सचिव (federal secretaries) और अय अधिकारियों को नामजद किया जा सकता है, जो स्वतन्त्र रूप से अपने काय करते हैं।

प्रधान—परिपद का प्रतिनिधित्व करता है और वही परिपद द्वारा निर्धारित नीति के कार्यान्वित किये जाने तथा उनके निणय के लागू किये जाने पर ध्यान रखता है। प्रधान अपनी कार्यान्वित किये जाने तथा उनके निणय के लागू किये जाने पर ध्यान रखता है। प्रधान अपनी पहल पर अथवा राष्ट्रपति के प्रस्ताव पर अथवा परिपद के कम से कम पाँच सदस्यों के प्रस्ताव पर परिपद की बैठक बुला सकता है। परिपद की सामान्य नीति को कार्यान्वित करने के लिए परिपद का प्रधान सघीय प्रशासनिक अग्रा के कार्यों में समन्वय स्थापित करता है। परिपद अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले मामलों पर आवश्यक और उचित कायवाही सविधान व कानून के अनुसार और उनकी सीमाओं के भीतर ही कर सकती है। अपने कार्यों के लिए परिपद फेडरल एसेम्बली के प्रति उत्तरदायी है। एसेम्बली परिपद के किसी भी निणय अथवा विनियम को रद्द कर सकती है यदि वह सविधान या कानून के विरुद्ध हो। सघीय कायकारिणी परिपद अपने काय के बारे में सघीय एसेम्बली को सूचित करती है। परिपद एसेम्बली के सक्षम चेम्बर के सामने किसी विधेयक या अय निणय पर वाद विवाद प्रस्थापित करने का प्रस्ताव रख सकती है, अथवा एसेम्बली के समक्ष चेम्बर व अपन सदस्यों का किसी मामले पर वाद विवाद करने के लिए सयुक्त आयाग बनाने का प्रस्ताव रख सकती है अथवा एसेम्बली के समक्ष चेम्बर का अधिवेशन बुला सकती है जिसमें कि परिपद अपनी स्थिति को बतायेगी। यदि एसेम्बली कोई ऐसा विधेयक या निणय पास कर दे जावे कायकारिणी परिपद की स्थिति के विरुद्ध हो, तो परिपद उसका सामने अपना सामूहिक त्यागपत्र दे सकती है यदि परिपद यह समझे कि वह कानून या अय काय को लागू न कर सकेगी। यदि सघीय कायकारिणी परिपद त्यागपत्र दे दे, तो भी वह तब तक अपन पदा पर रहेगी जब तक कि नई परिपद का निर्वाचन हो।

अप्रैल 1967 में पास किया गया दूसरे मसौपन में सघीय कायकारिणी परिपद की रचना व उसके कार्यों का सम्बन्ध में य बातें सम्मिलित हैं—(1) सघीय कायकारिणी परिपद के सदस्यों

से सम्बन्धित सविधान के प्राविधान उनके कार्यों के कारण अवैध हो जायेंगे। राज्य सचिव काय कारिणी परिषद् के कार्य में उसके सदस्यों के अधिकारों व दायित्वों के साथ भाग लेंगे। जिन सघीय सचिवों या अ-य अधिकारियों का फ़ेडरल एसेम्बली इस प्रकार से नाम निर्देशित करे और जो फ़ेडरल कायकारिणी परिषद् के कार्य में लगे हों उन मामला के बारे में जो उनकी सक्षमता से सम्बन्धित हों, वे ही अधिकार प्राप्त करेंगे जो कि परिषद् के सदस्य के हैं और परिषद् द्वारा अधिकार दिये जाने पर वे परिषद् का भी प्रतिनिधित्व कर सकेंगे, (2) राज्य सचिवों (state secretaries), सघीय सचिवों, सघीय एटॉर्नी जनरल और अ-य सघीय अधिकारियों तथा सरकारी अगों के सदस्यों को नामजद करने अथवा पद से हटाने का प्रस्ताव, निर्वाचन और नामांकन के आयोग द्वारा सघीय कायकारिणी परिषद् का भस प्राप्त करने के बाद सघीय एसेम्बली के सामने प्रस्तुत किया जायेगा। सघीय कायकारिणी परिषद् इनमें से किसी भी अधिकारी या सरकारी अगों के सदस्य को पद से हटाने के लिए कायवाही करने में पहल कर सकती है।

युगोस्लाविया में राष्ट्रपति का पद बड़े महत्त्व का है। राष्ट्रपति को व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। राष्ट्रपति राज्य का अध्यक्ष होने के साथ साथ कायपालिका का भी प्रमुख है। वह राज्य का प्रतिनिधित्व करता है। वही अनेक उच्च अधिकारियों की नियुक्ति करता है। उसी के प्रस्ताव पर सघीय कायकारिणी के प्रधान को, जिसे हम एक प्रकार से मुख्य मंत्री कह सकते हैं, चुना जाता है। राष्ट्रपति के विभिन्न कार्यों और उसकी शक्तियों के पूर्वोक्त विवेचन से स्पष्ट है कि वह केवल नाममान का अध्यक्ष नहीं है, बल्कि उसे अनेक वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त हैं। परन्तु उसे अधिनायक नहीं कह सकते, क्योंकि उसकी शक्तियों पर अनेक साविधानिक सीमाएँ हैं। कायपालिका और विधानमण्डल को अपने-अपन क्षेत्र में काफी विस्तृत और वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त हैं। राष्ट्रपति, कितना ही प्रभावशाली नेता होने पर भी, अधिनायक नहीं बन सकता। सघीय कायकारिणी परिषद् ही मुख्य कायपालिका है। उसके गठन और शक्तियों के विवेचन से ऐसा प्रतीत होता है कि वह एक प्रकार की मन्त्रि परिषद् है, जो सघीय एसेम्बली के प्रति उत्तरदायी है। यह कायपालिका होने के नाते एसेम्बली द्वारा निर्धारित नीति को कार्यान्वित करती है और उसके निणया को लागू करती है। वह मन्त्रि परिषद् की भाँति विधेयकों को पेश करती है और सामाजिक याजना को तैयार करती है। परिषद् ही सघीय प्रशासन के विभिन्न अगों के कार्यों में सम्बन्ध स्थापित करती है। सघीय कायकारिणी परिषद् के सदस्यों में विभागों का वितरण बसे ही होता है जैसे कि मन्त्रि परिषद् के सदस्यों में होता है।

विधायिका—सैद्धान्तिक पहलू

1 विधायिकाओं का उदय और महत्त्व

विधायिकाओं का उदय—अब तो प्रायः सभी राज्यां में विधायिकाएँ हैं, किंतु उनकी रचना, शक्तियाँ और महत्त्व में बड़े अंतर हैं। यह कहना कठिन है कि प्रतिनिधिक सभाओं का विचार सबसे प्रथम कहाँ जन्मा। प्राचीन जगत में लोग इस विचार से अज्ञात थे, यद्यपि प्राचीन ग्रीस व भारत में जनप्रिय सभाएँ थीं तथा रोमन ट्रिब्यून भी एक अर्थ में प्रतिनिधि थे। मध्ययुग में उनकी सराया काफी बड़ी थी। उनका उदय इंग्लैंड, स्पेन, फ्रांस और अन्य कई देशों में हुआ। इस कथन में सत्य का काफी अंग है कि इंग्लैंड की पार्लियामेंट 'मसदों की जननी' (Mother of Parliaments) है, क्योंकि उसने आधुनिक प्रजातान्त्रिक जगत में विधायिकाओं और उनकी प्रक्रियाओं का विकास हेतु एक आदर्श नमून का काम किया है।

ब्रिटिश पार्लियामेंट के इतिहास का विस्तारपूर्वक देना बड़ा कठिन काम है, फिर भी उसके विकास की संक्षिप्त रूपरेखा देना आवश्यक प्रतीत होता है। 1215 के मैग्ना कार्टा (Magna Carta) का प्रजातान्त्रिक सिद्धांत से कोई सम्बन्ध नहीं है, क्योंकि वह तो राज्य के उच्च वर्गीय व्यक्तियों के इस मसल प्रयत्न का परिणाम था कि वे राजा की शक्ति पर कुछ सीमाएँ लगाना चाहते थे। प्रकार, प्रारम्भिक पार्लियामेंटों का मुख्य परिस्थितियों का दबाव के अंतर्गत आहूत किया गया था यथा जब राजा मध्ययुगीन परम्परा से अधिक कर लगाना चाहता था, तो उसने राज्य के बुलौना की सहमति पाने का साधन खोजा और पार्लियामेंट ने वह कार्य किया। प्रारम्भिक पार्लियामेंटों से यही आशा की जाती थी कि वे राजा की बात सुनें और सहमति प्रदान करें। परन्तु सहमति प्रदान करने के अधिकार में मना करने का अधिकार भी निहित था। यदि एक ओर राजा उन्हें विघटित कर सकता था तो दूसरी ओर उसे उनकी माँग माननी पड़ती थी। उदाहरण के लिए, 1407 में हेनरी चतुर्थ ने यह वायदा किया कि धन के अनुदानों पर पहले कामन सभा में विचार किया जायगा, उसी क्षण ने इस आधुनिक सिद्धांत की नींव डाली कि वित्तीय मामलों में निचला मदन सर्वोपरि है।

क़ानूनी रूप से पार्लियामेंट ने विधि निर्माण करने का अधिकार प्राप्त किया, जो कि मध्ययुगीन धारणा में मजबूत भिन्न था। पार्लियामेंट के विकास में कई बार प्रतिगामी पण उठे और विकास की गति अनियमित हो रही। ट्यूडर राजाओं की निरंकुशता ने प्रतिनिधित्व के सिद्धांत को पीछे हटाया और स्टुअर्ट राजाओं ने तो उगमे भी अधिक शक्ति प्राप्त करनी चाही। फिर भी जब ब्रिटेन की जनता ने उन आधारों की खोज की जिन पर कि स्टुअर्ट राजाओं के दावा का विरोध किया जा सकता था तो उन्होंने अपने ही परम्पराओं से पा ली जिनकी उन्हें आवश्यकता थी यथा विधायी सर्वोपरिता की धारणा और लोकप्रिय शासन के बीज।

सत्तरहवीं शताब्दी ब्रिटेन में सीमित राजतन्त्र और निरकुश कार्यकारी शासन के बीच विभाजन रेखा का कार्य करती है। 1642 की क्रांति ने राजतन्त्र को उखाड़ फेंका और चार्ल्स प्रथम के शिरोच्छेद की आरंभ गर्ई। उसने आधारभूत राजनीतिक प्रश्नों पर वाद विवाद के लिए उपयुक्त वातावरण पैदा करने की प्रेरणा भी दी। मिल्टन की वाक्पटुता, हॉब्स की कठु आलोचना, हरिंगटन की आर्थिक सूत्र लेवल्लर आंदोलनों की पुस्तिकाओं (Levellier tracts) में समाविष्ट मानवता, डigger आंदोलन (Digger movement) का विशिष्ट गुण और जॉन लाक के विचारों की स्पष्टता उस काल के अंग हैं, जो कि आधुनिक राजनीतिक चिंतन के सबसे महान् कालों में से एक है। इनके विचार आधुनिक प्रजातन्त्र के विकास में कितने महत्वपूर्ण रहे, इस बात को बताने की आवश्यकता नहीं है।¹

आधुनिक विधायी सिद्धांत के विकास में ब्रिटिश जाति का योगदान अत्यंत वातों में भी उल्लेखनीय है। पार्लियामेंट को सत्ता का हस्तांतरण लगभग तीन शताब्दियों में जाकर पूरा हुआ। उसके बाद लाइ सभा की शक्ति को काटा गया, जो कार्य 1911 में आरम्भ होकर 1950 तक पूरा हुआ। शक्ति के ये द्वि अर्थों में कॉमन सभा पर जनसाधारण का नियंत्रण मताधिकार की विस्तृत करके स्थापित किया, यह कार्य 1832 में आरम्भ होकर 1928 में जाकर पूरा हुआ। केबिनेट का आरम्भ अठारहवीं शताब्दी में हुआ, किंतु उसके विकास में अगली शताब्दी में जाकर आधुनिक रूप पाया। राजनीतिक दलों का उदय और क्रमिक रूप से उठोने की आधुनिक रूप पाया।

विधायिकाओं की भूमिका—आजकल प्रजातन्त्र का युग है और प्रायः सभी प्रजातन्त्री राज्यों में जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों की एक सभा होती है, जिसका प्रधान कार्य कानून बनाना होता है। इस सभा को विधायिका और विधानमण्डल कहते हैं। विधायिका अथवा विधानमण्डल के एक या दो सदन होते हैं। चूंकि शासन का आधार कानून होता है, अतः विधायिका का राज्य के संगठन व सस्याओं में ब्रूल जैसा स्थान होता है। प्रजातन्त्री राज्यों में विधायिका कार्यपालिका के ऊपर भी नियंत्रण रखती है। सरकार के तीन अंगों में विधायिका सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। इसका सबसे प्रमुख कार्य उन विभिन्न प्रकार के कानूनों को बनाना है, जो नागरिक के अधिकांश जीवन को विनियमित करते हैं। इसके द्वारा निमित्त कानूनों पर ही समुदाय का कल्याण निर्भर करता है। यदि इसके बनाये हुए कानून लोकहित में हैं तो सम्पूर्ण समुदाय को लाभ पहुँचेगा, किंतु यदि वे किसी एक वर्ग के हित में बनाये जाते हैं तो उनका परिणाम असमानता और अत्याय होगा। इस प्रकार विधायिका मुख्यतः एक मननात्मक सस्था होती है। सभी आधुनिक राज्यों की विधायिकाएँ एक समान कार्य नहीं करती फिर भी उनके कार्यों में काफी समानता होती है। सभी विधायिकाएँ कानून बनाती हैं, राज्यों की आय और व्यय पर नियंत्रण रखती हैं और अत्यंत सावजनिक महत्व के विषयों पर विचार करती हैं। लगभग सभी राज्यों में उनका संविधान के संशोधन की प्रक्रिया में भी भाग रहता है। जिन राज्यों में संसदात्मक पद्धति होती है वहाँ विधायिकाएँ कार्यपालिका पर भी नियंत्रण रखती हैं। कुछ राज्यों की विधायिकाओं को कार्यपालिका के अध्यक्ष के निर्वाचन में भाग लेने का अधिकार है। साथ ही कुछ राज्यों की विधायिकाएँ कार्यपालिका सम्बन्धी कार्यों में भाग लेती हैं। अतः, कुछ राज्यों की विधायिकाएँ व्यापक कार्य भी करती हैं।²

¹ Mehan et al *The Dynamics of Modern Government* pp 150-52

² Some writers divide the various functions of a legislature into two broad groups (a) Legislative and (b) non legislative. In the latter group they include (i) securing information (ii) formal expression of opinion (iii) checking the executive branch (iv)

विधायी (कानून बनाना)—जैसा कि नाम से स्पष्ट है, प्रत्येक विधायिका व्यवस्थापन काय अर्थात् कानून बनाने का काय करती है। वास्तव में सभी राज्या में विधायिकाओं का विधायी काय सबसे अधिक महत्वपूर्ण है। इस शक्ति के अन्तर्गत विधायिकायें आवश्यकतानुसार नये कानून बनाती हैं, पुराने कानूनों को समाप्त अथवा उनमें संशोधन करती हैं, जिससे कि राज्य के कानूना (विधियों) और बदली हुई सामाजिक, आर्थिक तथा राजनीतिक दशाओं में सामंजस्य बना रहे। कानूनों के छांटों का वर्णन करते हुए यह पहले ही बताया जा चुका है कि आजकल प्रायः सभी देशों में अधिकतर ही क्या वरन् सभी कानून विधायिकाओं द्वारा बनाये जाते हैं जो सविधि कहलाते हैं। आजकल अधिकतर विचारक मिला के इस विचार से सहमत नहीं हैं कि विधायिका स्वयं कानून बनाने की योग्यता नहीं रखती, यह तो केवल इस काय को करा सकती है। कानून बनाना तो विधायिकाओं का प्रमुख काय है, किन्तु विधेयकों के प्रारूप राज्य के कानूनी अधिकारियों द्वारा तैयार किये जाते हैं। विधि निर्माण काय में विधायिका समितियों का व्यापक प्रयोग करती है जिनके सदस्यों को उन कानूनों से सम्बंधित विषयों के बारे में विशेष जानकारी हो जाती है। साधारणतया विधायिका द्वारा निर्मित कानून में मोटी बातें दी जाती हैं, उनके अन्तर्गत नियम व उपनियम प्रशासनिक अधिकारी बनाते हैं। इस प्रकार के विधि-निर्माण को अधीन या सौंपा हुआ विधि निर्माण कहते हैं।

वित्तीय—प्रत्येक राज्य में विधायिका का दूसरा महत्वपूर्ण काय आय और व्यय पर नियंत्रण रखना है। यही विभिन्न प्रकार के कर संग्रह और विभिन्न स्रोतों से होने वाली आय को राज्य द्वारा की जाने वाली विभिन्न सेवाओं पर व्यय करने की स्वीकृति देती है। दूसरे शब्दों में, विधायिकायें बजट पास करती हैं। इस प्रकार विधायिकाओं को राज्य के कोष पर नियंत्रण के अधिकार होते हैं। वे बजट पास करने के साथ साथ सरकारी विभागों की आय और व्यय पर नियंत्रण रखती हैं और उनकी जांच पड़ताल (audit) की रिपोर्ट विधायिकाओं के सामने पेश की जाती है। वास्तविकता तो यह है कि समदात्मक पद्धति वाले देशों में इस शक्ति द्वारा ही विधायिकायें विभिन्न विभागों के कार्यों की आलोचना करती हैं और उन पर एक प्रकार से अपने नियंत्रण का लागू करती हैं। इसी शक्ति को व्यय हेतु धन स्वीकार करने की शक्ति (power of the purse) कहते हैं।

कायपालिका पर नियंत्रण—प्रजातन्त्रात्मक राज्यों की एक प्रमुख विशेषता यह है कि जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों से बनी विधायिका कायपालिका पर नियंत्रण रखे। वास्तव में सरकार के दिन प्रतिदिन के कार्यों पर नियंत्रण की समस्या समकालीन शासन की मूलभूत समस्या है। संसदारत्मक पद्धति वाले राज्यों में तो मंत्रिमण्डल विधायिका के प्रति उत्तरदायी होता है, अथवा प्रकार के राज्यों में भी कायपालिका पर किसी न किसी रूप में विधायिका का नियंत्रण रहता है। संयुक्त राज्य अमेरिका में कांग्रेस कानून पास करती है, कायपालिका द्वारा निर्धारित नीतियाँ व कार्यक्रमों पर स्वीकृति प्रदान करती है, सभी प्रकार के सरकारी व्यय को स्वीकार करती है और प्रशासन शाखा के संगठन का भी निर्धारित करती है। स्विटजरलैंड में कायपालिका की नियुक्ति ही विधायिका द्वारा की जाती है।

ब्रीयर के मतानुसार समदात्मक पद्धति वाले राज्यों में तो सरकार अर्थात् मंत्रिमण्डल का निर्माण ही लोकप्रिय मदन द्वारा किया जाता है। मंत्रिमण्डल में वे ही व्यक्ति लिए जाते हैं जो विधानमण्डल के सदस्य हैं और जो उस दल या दलों के भी सदस्य हैं जिस या जिन्हें निवाचक

मण्डल का बहुमत प्राप्त हुआ हो। जापान में तो प्रधानमंत्री का नाम हायट (वहाँ के लोकप्रिय सदन) के प्रस्ताव पर तय किया जाता है। समदात्मक पद्धति वाले राज्या में कायपालिका पर विधायिका के नियंत्रण का प्रयोग कई प्रकार से किया जाता है। इसके मुख्य तरीके ये हैं—प्रश्न पूटना, प्रस्ताव (सबल) पास करना, अविश्वास अथवा निंदा के प्रस्ताव पास करना, काम रोकने के प्रस्ताव पास करना छानबीन समितियाँ नियुक्त करना, आलोचना करना इत्यादि। व्हीयर का यह कथन सक्ता सत्य है कि विधायिका ही कायपालिका को ठीक प्रकार से व्यवहार करने के लिए बाध्य करती है। इस काम में विरोधी पक्ष और उसके नेता का बड़ा महत्वपूर्ण भाग रहता है।¹ अध्यक्षात्मक पद्धति वाले राज्या में भी कायपालिका को अपनी नीतियाँ व कार्यक्रमों को विधायिका द्वारा स्वीकृत कराना आवश्यक है। उन्हें कार्यान्वित करने के लिए धन की स्वीकृति भी विधायिका ही प्रदान करनी है। दोनों ही प्रकार के राज्या में विधायिका प्रशासन शाखा के कार्यों में छानबीन करने के लिए समितियाँ (investing committees) नियुक्त कर सकती हैं।²

प्रशासनिक कार्य—मिल के मतानुसार ना विधायिका प्रशासनिक कार्यों के लिए बहुत कम योग्यता रखती है, किन्तु प्रायः सभी राज्यों में वैसे अनेक कार्य करती हैं। वे प्रशासनिक विभागों के संगठन के विषय में कानून बनाती हैं विभिन्न विभागों के कार्यों की आलाचना करती हैं और उनके लिए आवश्यक व्यय की स्वीकृति देती हैं। समदात्मक पद्धति के अंतर्गत कायपालिका (महामण्डल) और विधायिका के बीच अति निकट सम्पर्क रहता है, कायपालिका विधायिका के प्रति ही उत्तरदायी होती है। ऐसे शासन में कायपालिका द्वारा तैयार की गयी नीति को विधायिका ही स्वीकार करती है, उसके सदस्य मंत्रियों से उनके विभागीय कार्यों के बारे में प्रश्न पूछते हैं और व जहाँ चाहें बहुमत द्वारा उन्हें रद्दगपत्र देने का विवश कर सकते हैं। किन्तु अध्यक्षात्मक शासन पद्धति में कायपालिका विधायिका से स्वतन्त्र होती है अर्थात् विधायिका का कायपालिका पर नियंत्रण नहीं होना। परन्तु वहाँ भी विधायिका सरकारी विभागों के संगठन के बारे में कानून बनाती है। उनके कार्यों में जाँच करने के लिए समितियाँ नियुक्त करती हैं। कुछ राज्यों में विधायिकाएँ अन्य प्रकार के कार्यकारी कार्य भी करती हैं। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमेरिका में सीनेट (कांग्रेस का उच्च सदन) राष्ट्रपति द्वारा की हुई नियुक्तियों का अनुमोदन करती है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति के बारे में सीनेट की राष्ट्रपति को 'परामर्श देने और सहमति देने' (to advice and consult) की शक्ति के प्रयोग द्वारा सीनेट कायपालिका की नीति को प्रभावित कर सकती है। फिलीपाइन्स (Philippines) में, राष्ट्रपति को केबिनेट की रचना पर सिद्धांत रूप में विधायिका के दोनों सदनों (Senate and House of Representatives) के प्रति उत्तरदायी आयोग की स्वीकृति आवश्यक है, यद्यपि राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप में होता है।

सविधान में सशोधन—संग्रह सभी राज्यों में विधायिकाओं को अपने अपने राज्यों के सविधान में सशोधन करने के कुछ अथवा पूर्ण अधिकार प्राप्त होते हैं। ब्रिटेन की पार्लियामेंट तो साधारण कानून की ही तरह से ब्रिटेन भी सविधान सम्बन्धी कानून बना सकती है। अन्य देशों में सविधान में सशोधन सम्बन्धी प्रस्तावों को विधायिकाएँ ही पारित करती हैं, किन्तु उनके पास करने के लिए सामान्यतया विशेष बहुमत की आवश्यकता होती है। कुछ राज्यों में उनके द्वारा

¹ Wheare K C *Legislatures* Chapters 4 and 5

² Assemblies conduct investigations into government policies, and these have to serve as a brake on the government motor. These investigations may be carried out by committees of the Assembly. The House of Commons Select Committee on Public Accounts provides an example consisting of fifteen members and chaired by a leading member of the opposition. —Ball, A R *Modern Politics and Government* p 149

फलस्वरूप दूसरा सदन विधेयक पर विचार करते समय जनमत का पूरा ध्यान रख सकता है। इस प्रकार से बनाये गये कानून अधिक सन्तुलित व जनमत के अनुकूल होते हैं।

(4) **असुविधियों को दूर करता है**—इसमें विधेयको पर अधिक अचढ़ी प्रणाली से विचार किया जा सकता है और प्रथम सदन द्वारा पारित विधेयको में यदि कुछ त्रुटियाँ रह गयीं हो तो उन्हें दूर कर सकता है। साथ ही, यह प्रथम सदन के भार को भी कम करता है। बहुत से ऐसे विधेयक, जिसके बार में गम्भीर मतभेद न हो आरम्भ में दूसरे सदन में पास किये जा सकते हैं और बाद में प्रथम सदन उनको शीघ्रता से पास कर देता है।

(5) **विशेष हितों को प्रतिनिधित्व देता है**—दूसरे सदन में विभिन्न प्रकार के विशेष हितों का प्रतिनिधित्व सुविधापूर्वक किया जा सकता है। इसमें नामजदगी द्वारा योग्य और अनुभवी व्यक्तियों की सेवाएँ राष्ट्रीय हित में प्राप्त की जा सकती हैं। अतः जो योग्य और अनुभवी व्यक्ति चुनाव के झगड़ों में पड़ना पसंद नहीं करते, उन्हें आसानी से उच्च सदन में नामजद सदस्य बनाया जाता है।

(6) **संघीय राज्यों में उप राज्यों का प्रतिनिधित्व करता है**—साधारणतया संघ राज्यों में प्रथम सदन में प्रतिनिधित्व का आधार राज्य की जनसंख्या होती है जो विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों में बँटी रहती है। संघीय राज्यों में आवश्यकता इस बात की होती है कि राज्य की इकाइयों (अर्थात् उप राज्यों) का राज्य की व्यवस्थापिका में, जहाँ तक हो सके समानता के आधार पर प्रतिनिधित्व हो। यह काम दूसरे सदन के होने पर सुविधापूर्वक किया जा सकता है।

(7) **जसा कि मरियट नामक लेखक ने कहा है, इतिहास के अध्ययन से पता चलता है कि विभिन्न राज्यों के अनुभव दूसरे सदन के पक्ष में हैं, इसका प्रमाण यह है कि जिन देशों में दो सदन वाले विधान मण्डल बनाये गये, उन सभी में यह व्यवस्था अभी तक स्थिर है और उसको देखा देखी अन्य राज्यों ने भी इस व्यवस्था को अपनाया है।**

दूसरे सदन के विपक्ष में तर्क—(1) प्रसिद्ध फ्रांसीसी लेखक अबसिये ने कहा है, 'जनता की इच्छा ही कानून है।' एक समय में किसी विषय पर जनता की दो इच्छाएँ नहीं हो सकती, अतः जनता की इच्छा का प्रतिनिधित्व करने वाला एक ही सदन होना चाहिए। दूसरा सदन यदि प्रथम का विरोध करता है तो दुष्ट है और यदि अनुमोदन करता है तो बेकार है। परन्तु इस विकल्प का फाइनर ने इस प्रकार से उत्तर दिया है—यदि दोनों सदन किसी विषय पर सहमत हों तो जनसाधारण का कानून के माध्यम से विश्वास और भी दृढ़ होगा, किन्तु यदि उनमें मतभेद है, तो ऐसे समय में जनता का उस विषय के प्रति अपने दृष्टिकोण पर फिर से विचार करना चाहिए। (2) दूसरा सदन होने पर कानूनों के बनने में देरी लगती है और व्यय भी अधिक होता है। (3) दूसरे सदन की बनावट किस प्रकार हो? इस प्रश्न का उत्तर विभिन्न प्रकार से दिया गया है अर्थात् दूसरे सदन के समझको में इसकी बनावट के विषय में एकमत नहीं है। आधुनिक लेखकों का मत है कि दूसरा सदन हो तो प्रथम से प्रतियोगिता न करे, और इस प्रकार से संगठित किया जाय कि इसमें योग्य व अनुभवी सदस्य आ सकें। इन दोनों बातों का व्यवहार में मिश्रित करना अत्यंत कठिन है। (4) गटेल के मतानुसार एक सदन वाली विधायिका के पक्ष में यह तर्क दिया जाता है—ऐसी विधायिका का संगठन सरल और सीधा होता है और यह निर्वाचकों के प्रतिनिधित्व का सीधा और अधिकारपूर्ण साधन है। (5) लास्की कहता है कि दूसरा सदन व्यर्थ है, क्योंकि जब कोई विधेयक प्रथम सदन में पास होता है तो उसके तीन वाचन होते हैं, उसकी प्रत्येक धारा पर विचार करते समय पक्ष विपक्ष में सभी तर्कों पर पूरा ध्यान दिया जाता है। साथ ही विधेयक की धाराओं और उन पर होने वाला वाद विवाद समाचार-पत्रों में प्रकाशित होता है और देश भर में उनकी विवेचना व आलोचना की जाती है।

का कम या अधिक हाथ रहता है। ब्रिटन और अधिकतर राष्ट्रमण्डलीय देशों में तो केवल कायपालिका को ही युद्ध घोषित करने की शक्ति प्राप्त है। परंतु संयुक्त राज्य अमरीका में संविधान के अंतर्गत, केवल कांग्रेस (विधायिका) को ही युद्ध घोषणा करने की शक्ति प्राप्त है। फ्रांस के पांचवें गणतन्त्र का संविधान भी कहता है कि संसद ही युद्ध की घोषणा कर सकती है। अधिकतर यूरोपीय देशों में यही नियम है। संयुक्त राज्य अमरीका में संविधान के सम्पुष्टीकरण के लिए भी सीनेट के 2/3 का समर्थन आवश्यक है। इसके अतिरिक्त बर्दश्चिक मामलों के संचालन में भी सीनेट का महत्वपूर्ण भाग रहता है।

2 विधायिका की रचना

विभिन्न प्रजातन्त्रात्मक राज्यों की विधायिकाओं के अध्ययन से पता चलता है कि विधायिका की रचना क दो तरीके हैं। यह एक सदन वाली अथवा दो सदन वाली होती है। वास्तव में, विधायिका की रचना के सम्बन्ध में सबसे महत्वपूर्ण प्रश्न ही यह है कि विधायिका एक सदन वाली हो अथवा दो सदन वाली। आधुनिक राज्यों में दोनों ही प्रकार के अनेक उदाहरण मिलते हैं। इस प्रश्न का उत्तर देने के लिए यह आवश्यक है कि दोनों ही प्रकार की विधायिकाओं के गुण और दोषों पर विचार किया जाय। द्विसदनात्मक (Bicameral) विधायिका के पक्ष में निम्नलिखित तर्क दिये जाते हैं—

(1) उच्च अथवा दूसरा सदन उत्तापलेपन को रोकता है—यह कहा जाता है कि निर्वाचित विधायिका के अधिकांश सदस्य जनमत के अनुकूल क्षणिक भावों के अथवा प्रभावशाली वक्ताओं के प्रभाव में आकर किसी प्रस्ताव या विधेयक के ऊपर पूरी तरह से विचार किये बिना ही पक्ष या विपक्ष में मत दे देते हैं। ऐसी जल्दी में पास किये जाने वाले विधेयकों पर उच्च सदन एक प्रकार की उपयोगी रोक लगाता है।¹

(2) स्वेच्छाचारिता को रोकता है—जब विधायिका में एक ही सदन होता है, तो उसका बहुमत चाहे तो स्वेच्छाचारी कानून बना सकता है। द्विसदनीय प्रणाली के अंतर्गत व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा व्यवस्थापिका की स्वेच्छाचारिता के विरुद्ध अधिक अच्छे ढंग से हो सकती है। यदि व्यवस्थापिका में एक ही सदन होता है तो सारी शक्ति उसी के हाथों में केन्द्रीभूत हो जाती है और वह जस चाहे कानून बना सकती है। लैंकी का कथन है—‘एकल, स्वशक्तिशाली, प्रजातन्त्रात्मक सदन से अधिक बुरा शासन और कोई नहीं हो सकता, अनियमित शक्ति के पाने पर सम्भावना यही रहेगी कि वह किसी व्यक्ति की भाँति स्वेच्छाचारी बन जायेगा तथा वह बहुत कम उत्तरदायित्व की भावना और बहुत कम वास्तविक मनन के साथ काम करेगा। किन्तु दो सदनों के होने पर एक सदन दूसरे सदन की स्वेच्छाचारिता पर रोक लगाता है, फलस्वरूप हममें व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की रक्षा की सम्भावना अधिक बढ़ जाती है।’

(3) कानून पास होने में देरी करता है—दो सदन होने पर कानून के पास होने में देरी लगती है। व्यवस्थापिका के प्रथम सदन द्वारा पास किये गये किसी विधेयक पर कुछ समय बाद दूसरा सदन विचार करता है, इस बीच में उस विधेयक के विषय में विचारवान नागरिक भी सोचते हैं और उसके पक्ष या विपक्ष में एक प्रबल जनमत का निर्माण हो सकता है।²

¹ The second chamber has been looked upon as a check on hasty legislation a brake upon impetuous democracy a ballast in political life a Philisober entertaining appeals from Philip drunk. —Bani Prasad

² By interposing delay between the introduction and the final adoption of a measure the second house compels time for further reflection and deliberation —Gettell R. Political Science, p. 313

सभा तथा राज्यों की विधान परिषदों में राष्ट्रपति व गवर्नरों को क्रमशः कुछ सदस्यों को नामजद करने का अधिकार है। परंतु इस सिद्धांत को भी प्रजातंत्र विरोधी समझा जाता है इसी कारण इसका प्रयोग कम होता जा रहा है। (3) कुछ राज्यों में विशेषकर उच्च सदन के सदस्य विभिन्न उप राज्यों या इकाइयों का प्रतिनिधित्व करते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका, स्विट्जरलैंड, सोवियत संघ और भारत में ऐसा ही है, परंतु पहले तीन में प्रत्येक उप राज्य का समान प्रतिनिधित्व है—अर्थात् प्रत्येक उप राज्य से दो या अधिक प्रतिनिधि चुनकर जाते हैं, भारत में ऐसा नहीं है। य प्रत्यक्ष या अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित होते हैं।

आजकल सिजबिक द्वारा बताए गये ढंग को सबसे उत्तम समझा जाता है। उसके अनुसार उच्च सदन का एक भाग नामजद सदस्यों का और दूसरा अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित सदस्यों का होना चाहिए। इस सदन के सदस्यों की संख्या जहाँ तक हो कम हो रहनी चाहिए। 250 से अधिक संख्या अच्छी नहीं समझी जाती, ब्रिटेन और सोवियत संघ को छोड़कर अब राज्यों में इसकी सदस्य संख्या इस सीमा से कम ही है। भारत की राज्य सभा में अधिक से अधिक 250 सदस्य ही सकते हैं और किसी भी उप राज्यों की विधान परिषद में 108 से अधिक संख्या नहीं है। उच्च सदन के सदस्यों में पहले उच्च न्यायाधीशों या न्यायाधीशों जैसी—उद्योगपतियाँ, व्यापारियाँ, धर्मिक और जमींदारों का प्रतिनिधित्व अधिक होता था। भारत के संविधान द्वारा इनमें शिक्षा, स्नातकों और विभिन्न क्षेत्रों में विख्यात व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व रखा गया है। उच्च सदन के सदस्यों के लिए निर्धारित योग्यताओं में निम्नतम आयु की सीमा निचले सदन के सदस्यों से ऊँची होती है। इन सदस्यों की अवधि भी अधिक होती है। भारत में प्रत्येक सदस्य छ वर्ष के लिए निर्वाचित होता है। ये सदन स्थायी है, इनके 1/3 सदस्य प्रति दो वर्ष में अपने स्थान खाली कर देते हैं, परंतु उही सदस्यों को फिर से निर्वाचित किया जा सकता है। अब राज्यों में भी इनकी अवधि छ या नौ वर्ष रखी जाती है और एक तिहाई सदस्य प्रति दो या तीन वर्ष में अपने स्थान रिक्त करते हैं। पूरे सदन का एकदम पुनर्निर्वाचन नहीं होता। इसका लाभ यह है कि यह सरकार की नीति में आकस्मिक परिवर्तन को रोकती है, परंतु साथ ही साथ नये विचारों के प्रवेश पर प्रतिबंध नहीं लगाती।

निचले सदन की रचना—इस सदन का जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचन होना चाहिए। अधिकतर राज्यों में वयस्क मताधिकार प्रदान किया जा चुका है। मताधिकार पर किसी भी प्रकार की सीमाएँ लगाना आजकल अप्रजातन्त्रात्मक समझा जाता है। सदन की सदस्य संख्या कितनी हो, यह प्रश्न विचारणीय है। इसकी सदस्य संख्या इतनी अधिक न हो कि यह अपना मनोरंजन काय प्रभावशाली ढंग से न कर सके, परंतु इसमें राज्य के सभी प्रदेशों अथवा जन समूहों का उचित प्रतिनिधित्व भी हो। जहाँ इसकी सदस्य संख्या निश्चित करते समय राज्य के क्षेत्रफल, जनसंख्या आदि का पूरा ध्यान रखना चाहिए। इसके लिए 500 सदस्यों की अधिकतम सीमा अधिकतर संसदों की अधिक मानत है। सदस्यों के निर्वाचन के विभिन्न ढंगों में भिन्न भिन्न तरीके हैं, परंतु अधिकतर राज्यों में भूमिगत निर्वाचन क्षेत्र और वे भी एक सदस्य वाले अधिक पसंद किए गए हैं। कुछ देशों में आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति की व्यवस्था है, जिसके लिए बहुसंख्यक निर्वाचन क्षेत्रों का होना आवश्यक है। इस सदन की अवधि इतनी कम न हो कि सदस्यगण चुने जाने के उपरान्त जब इसकी आवश्यक कार्यविधि से परिचित हों, उसके कुछ समय बाद ही फिर उन्हें नये निर्वाचन की चिन्ता सताने लगे। संयुक्त राज्य अमेरिका में कांग्रेस के निचले सदन की अवधि केवल दो वर्ष है। फलतः वहाँ सदस्यों को जैसे ही अपने कार्य को भली प्रकार समझन योग्य होते हैं नये चुनाव की तैयारी में लग जाना होता है। इसके विपरीत इसकी अवधि इतनी लम्बी भी न हो कि सदस्यगण कुछ समय बाद जनमत का ठीक प्रकार से प्रतिनिधित्व

विधायक पर विचार करने वाली समिति इन सब पर पूरी तरह से ध्यान देती है।
निष्कर्ष—आधुनिक प्रवृत्ति यह है कि जिन राज्यों में उच्च सदन की व्यवस्था है वहाँ पर उनकी शक्तियों को कम किया जा रहा है। इस प्रक्रिया का सबसे सुंदर उदाहरण ब्रिटेन है, जहाँ पर कि साइड सभा की शक्तियाँ घटते घटते केवल नाममात्र की रह गयी हैं। भारत में भी राज्य सभा व राज्यों की विधान परिषदों की शक्तियाँ अत्यधिक सीमित व जनप्रिय सदन की शक्तियों से बहुत कम रखी गयी हैं, क्योंकि कई देशों के अनुभव से पता चलता है कि दो सदन वाली व्यवस्था के कारण बहुधा मतभेद व अनावश्यक विरोध पैदा हो जाता है और अनावश्यक देरी होती है। सघातमय राज्य में सघीय विधानमण्डल में तो दो सदन होने आवश्यक ही समझे जाते हैं, किंतु इकाई राज्यों की विधायिकाएँ सामान्यतया एक सदन वाली होती हैं। ऐसी ही व्यवस्था कनाडा के प्रांतों, स्विट्जरलैंड के कैंटोनों और ऑस्ट्रिया व भारत के अधिकतर इकाई राज्यों में पायी जाती है। अतः हम यहीं कहें कि सघीय व विशाल क्षेत्रों वाले राज्यों में दो सदन वाले विधानमण्डल अधिक उपयुक्त हैं, किन्तु उच्च सदन की शक्तियाँ काफी सीमित होनी चाहिये। छोटे छोटे राज्यों व सघो के इकाई राज्यों में एक सदन वाली विधायिकाएँ पर्याप्त समझी जानी चाहिये। द्वितीय सदन की कमियाँ को दखते हुए रॉबर्टसन ने कहा है—'दूसरे सदन को कोई वैध सैद्धांतिक तर्क नहीं है, सिवाय संयुक्त राज्य अमेरिका और स्विट्जरलैंड जैसे सघो के, और दूसरे सदन, जबकि वे केवल देरी करने के ही साधन नहीं होते, मतभेदों और सपनों के स्थायी स्रोत हैं। किंतु देरी के लिए अब किसी तरीके द्वारा व्यवस्था की जा सकती है।' ली स्मिथ का सुझाव है कि दूसरे सदन का प्रथम द्वारा चुनाव कराया जा सकता है और उसकी रचना मोटे रूप में प्रथम के ही अनुरूप हो सकती है।¹

इस प्रकार सत्तारूढ़ दल की इच्छा प्रभावी रह सकेगी, और चूँकि दूसरे सदन की अवधि का उसके बनाने वाले सदन के साथ अंत हो जायेगा, तो उनके बीच कोई खतरा न रहेगा। इसका एकमात्र काय देरी करना तथा दोहराना होगा, और इसके लाभ का पता इस बात से चलेगा—जबकि यह जल्दबाजी और भूलों को रोक सकेगा, यह किसी विधेयक को नष्ट न कर सकेगा। इस सम्बन्ध में स्ट्रॉंग अवलिखित निष्कर्षों पर पहुँचा है—(1) वर्तमान राज्यों में से बहुत ही कम ऐसे हैं जो एक सदन वाले विधानमण्डल से संतुष्ट हों, (2) दूसरे सदन का चुनाव जनप्रिय नियन्त्रण से जितना अधिक बाहर होगा, उतना ही अधिक वह राजनीति की वास्तविकताओं से असंगत हो जायेगा और इस प्रकार जीवन शक्ति को घो देगा, (3) यदि उपयुक्त बात मान ली जाय तो इस प्रकार की चेतावनी है कि दूसरे सदन को नष्ट न होने दिया जाय, और (4) वास्तविक शक्तियों वाले दूसरे सदन का होना सघातमय पद्धति के सफल संचालन के लिए आवश्यक है।²

दूसरे सदन की रचना—कुछ राज्यों में दूसरा सदन वसानुगत आचार पर बनाया जाता है। इसका सबसे प्रसिद्ध उदाहरण ब्रिटेन की साइड सभा है, जिसमें अधिकांश सदस्य वसानुगत आचार पर बटते हैं और शेष का विभिन्न पौरुष (उच्च वयस के उपाधिकारी व्यक्ति) निर्वाचन करते हैं। परन्तु अब इस आचार को प्रजातन्त्रवाद के सिद्धांत का विरोधी माना जाता है। (2) कुछ राज्यों के उच्च सदन में राज्यों के अध्यक्षों द्वारा नामजद व्यक्ति ही रहते हैं। कनाडा की सीनेट में सभी सदस्य वहाँ का गवर्नर जनरल द्वारा नामजद किये जाते हैं। अन्य अधिकतर राज्यों में सब तो नहीं किन्तु कुछ सदस्य बहुधा राज्य के अध्यक्ष द्वारा नामजद होते हैं। भारतीय राज्य

¹ Lee Smith H B *Second Chambers in Theory and Practice* p 249
² Strong C F *Modern Political Constitutions* pp 219-20

इस पालियामेंट द्वारा पाव रिम मय तातूना म बहुत रम मय होा है, जो अपार अधिदारीका वा तातूना अर्थात् विनियम व नियम बनाम का अधिदारी १ दी हा। 1932 म प्रचलित एक ब्रिटिश समिति की रिपोर्ट (The Report of the Donoughmore Committee) म प्रदत्त विषादन की पञ्चति वा अवलिखित आधारों पर वातावरित दृष्टाया गया—(1) पालियामेंट क अधिदारीका म विस्तार की जाता १। निहाल दी म पालियामेंट क समय पर कम दबाव रहता है, (2) पालिया मेंट मित्रात की मोटी जाता वा तर्जोकी मामला म प्रयोज्य दिता हा पारिा कर सक्ती है, (3) ऐसी परिस्थितिका वा मुकाबला करा क लिए वायपालिका, पालियामेंट स अधिदारीका म मसोपन विषादन क लिए प्रापता निज बिना ही अपानक उत्पन्न होन वान मामला पर नियम ल सक्ती है, (4) परिस्थितिका म उलो म हा। पाव परिवर्तता क बार म ही वायपालिका नियम कर सक्ती है, (5) अनुनय क प्रचा म पाव मय आरम्भ परियान मुमकता स दिन जा सका है, और (6) अपात्वालीन म राज्य तीव्र गति क साथ पय उडा मरता है।¹

इस प्रकार के विधि निर्माण क विभिन्न प्रकार (kinds of Delegated Legislation)—मोटे रूप स इस वातूना का चार समूहा म बांटा जा सकता है—(1) सरपिस् आदत (Orders-in-Council) (2) साविधिक विनियम व नियम (Statutory Instruments), जिदु म भी अपवा सरकारी विभाग बनात है, (3) साविधिक विनियम व नियम जिदु अ सरकारी तस्माँ बनाती है, और (4) विाप प्रकार क अधीन विधि निर्माण (special types of subordinate legislation)। साविधिक विनियम, नियम अथवा आंग व हैं जिदु मनी तथा विभागाय अधिदारी 1946 के वातून (Statutory Instruments Act) क अनुसार और अ सरकारी निनाम सम्बन्धित वातूना के अन्तगत बनात हैं। अपान विषादन म विाप प्रकार क आदत व वातूना क अन्तगत बनाती ममा योजनाएँ, अस्मापी आदत, विाप प्रक्रिया आदत आदि आन हैं। इत पद्धति के मुख्य लाभ इस प्रकार हैं—(1) इमक द्वारा पालियामेंट का बहुत समय बचता है, है, यवाकि इस विस्तार की जाता क ऊपर विचार नहीं करना पडता। (2) इसल नमनीयता बढ़ती है, यवाकि प्रशासन सम्बापी विस्तार की जाता को परिस्थितिका क अनुसार (वातून की सीमाभा का उत्तलपन न करत हुए) ठाला जा सकता है अर्थात् विनियम व नियम व समय क अनुसार परिवर्तन किये जा सकत हैं। (3) अपात्वालीन परिस्थितिका वा मुकाबला करने म यह बहुत ही उपयोगी सिद्ध हुइ है, यवाकि यह यह साधन है जिसक द्वारा विवाधिका अपनी वा विवाद सम्बन्धी प्रक्रिया की अत्यधिक कम करक वायपालिका की तुरत आवश्यक वायवाही करन की शक्ति सौंद सकती है। (4) यह पालियामेंट की नीति वा प्रभापी बनाम क लिए गीघ्रवासी, मुविषाजनक व सही साधन है, जिसल कि इस प्रकार से पालियामेंट द्वारा दी गयी विषापी शक्तिका का दुरुपयोग न हो अथवा ससदीम गानन कमजोर न पड़े, ऐसी शक्तिका साधारणतया मपरिस् तात्र (Crown-in-Council), उसके मन्त्रिवा व उनक अधीन विभागा तथा अधिकाशिका की दी जाती है, जिनके लिए मन्त्रिमण्डल पालियामेंट क प्रति उत्तरदायी रहता है।

य वातून, जो ऐसी शक्तिका प्रदान करते हैं, उनके प्रयोग की निश्चित सीमाएँ निर्धारित कर देने है और अधिक महत्त्वपूर्ण मामला म पालियामेंट की उनके अन्तगत जारी किये गय विनियम व नियमो पर अनुसमथन (confirmation of statutory instruments) की शक्ति प्राप्त रही।

। इस प्रकार के विधि निर्माण की दल रेल के लिए पालियामेंट की एक प्रवर समिति (Select Committee on Statutory Instruments) भी होती है, जो प्रत्येक सत्र म ऐसी शक्तिका के असाधारण प्रयोग पर पालियामेंट की रिपोर्ट देती है। पूव वखित कारणों के परिणामस्वरूप,

न कर सकें। इन कारणों से इसकी अवधि चार या पाँच वर्ष होनी चाहिए। निचला सदन हो लोकप्रिय सदन होता है, अर्थात् यही जनता की इच्छा का प्रतिनिधि होता है।

3 विधायिका के सदनों की तुलनात्मक शक्तियाँ

दोनों सदनों की शक्तियों की तुलना—वर्तमान प्रवृत्ति यह है कि दो सदन वाले विधान मण्डल में निचले अथवा लोकप्रिय सदन का व्यापक और वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त हों। इसी कारण अधिकतर देशों में ऊपर वाले सदनों की शक्तियाँ निचले सदनों की तुलना में बहुत कम और परिमित होती हैं। ग्रेट ब्रिटेन में 1911 के पैरियामेन्टरी अधिनियम द्वारा लाउड सभा की शक्तियाँ अत्यधिक सीमित कर दी गयीं। जहाँ तक धन विधेयकों का सम्बन्ध है उनका वारे में लाउड सभा की शक्तियाँ नहीं के समान हैं। अन्य विधेयकों के वारे में भी वह केवल उनके पास होना में कुछ देरी करा सकता है तथा उनको दोहराता है, अतएव लाउड सभा की शक्तियाँ वास्तविक नहीं हैं।

सोवियत संघ व संयुक्त राज्य अमरीका में दोनों सदनों की शक्तियाँ लगभग समान हैं। अमरीका की सीनेट को तो विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली उच्च सदन कहा जाता है। इसकी शक्तियाँ और उनके स्रोतों का विस्तारपूर्वक विवेचन अध्याय दस में उपयुक्त स्थान पर किया गया है। आस्ट्रेलिया की सीनेट में धन विधेयकों को न तो आरम्भ किया जा सकता है और न ही उन्हें संशोधित किया जा सकता है। इसका अतिरिक्त अन्य बातों में दोनों सदनों की शक्तियाँ बराबर हैं। यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों के बीच मतभेद पड़ा हो जाय और कोई भी दूसरे सदन की बात मानने को तैयार न हो, तो प्रधानमंत्री गवर्नर जनरल को यह परामर्श दे सकता है कि विधानमण्डल को विघटित कर दिया जाय। यदि नये चुनाव के बाद भी जिसमें कि उस विधेयक का मामला निर्वाचन सम्बन्धी प्रश्नों में प्रमुख रहेगा, दोनों सदनों के बीच मतभेद बना रह तो उस प्रश्न का निणय दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में बहुमत से किया जा सकेगा।

फ्रांस के पाँचवें गणतन्त्र के अन्तर्गत दूसरे सदन का नाम फिर से सीनेट रखा गया है। पूर्वगामी संविधान के अन्तर्गत 'गणतन्त्र की परिषद्' (Council of the Republic) की जगह सीनेट अधिक शक्तिशाली है, क्योंकि विधि निर्माण के लिए दोनों सदनों की सहमति आवश्यक है। पश्चिमी जर्मनी में द्वितीय सदन का नाम बन्ड्सरात (Bundesrat) है, यह स्वायत्तता प्राप्त राजनीतिक विभागों (Lands) के प्रतिनिधियों से मिलकर बना है। यह विधायी प्रक्रिया में दो प्रकार से भाग लेता है। आधारभूत कानून (Basic Law) में प्रणालित कुछ प्रकार के कानूनों पर तो इसकी स्वीकृति पानी आवश्यक है, दूसरे प्रकार के मामलों में दूसरे सदन का केवल अस्थायी प्रतिरोध (Suspensive veto) की शक्ति मिली है, जिसका लोकप्रिय सदन व साधारण बहुमत से अन्त किया जा सकता है। जब दोनों सदन असहमत रहें, तो संयुक्त राज्य अमरीका की सीनेट व प्रतिनिधि सदन की संयुक्त समितियों की नीति उसी संयुक्त समिति द्वारा दूर रखा जा सकता है।

4 प्रदत्त (सीपा हुआ) विधायन

आधुनिक विधायिकाओं इस प्रकार की विधि निर्माण वृद्धिपूर्ण मात्रा में करने लगा है। ब्रिटेन में इस प्रकार के कानून बनाने का अधिकार पैरियामेन्ट संरक्षा कर्तों से प्रसार करनी आया है कि तु जब से राज्य ने सामाजिक न्याय और आर्थिक कर्तव्यों को करने का उत्तरदायित्व ग्रहण किया तब से इस प्रकार के विधि निर्माण में बहुत वृद्धि हुई है। तब 70 वर्षों में सरकार के कानून में निरन्तर वृद्धि होती रही है, पक्षों पैरियामेन्ट के समय पर कानूनों का भार बहुत बढ़ गया है। अब इस प्रकार की विधि निर्माण पद्धति का व्यापक रूप से स्वीकार कर लिया गया है और

को ही विधि निर्माण का अधिकार है। यह इस अधिकार को (अन्य किसी को) नहीं सौंप सकता।¹ परन्तु 1958 में वन पाँचवें गणतंत्र के संविधान की धारा 37 कहती है कि उन मामलों का जिन्हें कानूनों द्वारा विनियमित न किया जाय, नियम निर्माण वाले स्वरूप का समझा जाय और ऐसे मामलों का आदेश (आज्ञा) द्वारा संशोधित किया जा सकता है, यदि आदेश को सीमित ऑफ स्टेट में मंजूर व बाद जारी किया गया है। परन्तु ऐसा अभी हो सकता है जबकि संविधानिक परिषद् (Constitutional Council) यह घोषित करे कि सम्बंधित मामलों में नियम निर्माण के क्षेत्र में आते हैं। धारा 38 में कहा गया है कि सरकार, अपने कार्यक्रमों को तत्परित्यक्त करने के प्रयोजन से सीमित काल के लिए पार्लियामेंट से अधिकार प्राप्त कर सकती है कि वह नियम निर्माण स्वरूप के अध्यादेश जारी कर सकती है। एक अध्यादेश को मन्त्रिपरिषद् बनाता है और वे प्रभावी नहीं रहते, यदि उनकी पुष्टि करने वाला विधेयक संसद में पारित न हो सके (Enabling Act) में दी गयी समय सीमा के भीतर पार्लियामेंट के समक्ष नहीं रखा जाता।

आलोचना—इस प्रकार के बनाये गये कानूनों की कई आधारों पर आलोचना की गयी है। नये अत्याचारी शासन (New Despotism) व सत्तक न अपनी पुस्तक में सरकारी अधिकारियों की बढ़ती हुई शक्तियों की बड़ी आलोचना की है। आलोचना के अन्य आधार निम्न हैं— (1) कभी-कभी इस प्रकार के विधि निर्माण का सम्बन्ध सिद्धांत के मामलों से होता है, जो पार्लियामेंट के नियंत्रण से बचता है। (2) कभी-कभी ऐसे विनियमों का प्रभाव पीछे जाता है परन्तु पश्चात् (retrospective in effect), जो कानून व शासन की पद्धति व विच्छेद है। (3) ऐसे विधि निर्माण पर अदालतों का नियंत्रण अबल यहाँ तक रहता है कि वे कानून व प्रयोजनों की सीमाओं का उल्लंघन न करें। (4) यद्यपि इनके प्रकाशन के लिए काफी नियम हैं किन्तु सदा पूर्ण रूप से प्रकाशन नहीं हो पाता। (5) व्यवहार में संसदीय नियंत्रण के तरीके उत्तम संतोषजनक सिद्ध नहीं हुए हैं जितने कि होने चाहिए थे।

5 प्रजातान्त्रिक और अधिनायकतन्त्रीय विधानमण्डल

दोनों प्रकार के विधानमण्डलों के बीच आधारभूत बातें भिन्न होती हैं। यद्यपि ऊपर की बातों में अधिनायकतन्त्रीय विधानमण्डल भी प्रजातन्त्रीय जैसा ही दिखाई पड़ सकता है। इससे पूर्व कि हम दोनों के बीच भिन्नता की मुख्य बातों का विश्लेषण करें, यह उचित प्रतीत होता है कि प्रजातन्त्र और प्रजातन्त्रात्मक विधानमण्डल के बारे में कुछ बताया जाय। प्रजातन्त्रात्मक शासन वास्तव में जनता की सहमति पर आधारित शासन होता है। उसमें जनता को अपने प्रतिनिधियों का निर्वाचन स्वतंत्रता पूर्वक करने का अधिकार व समुचित अवसर मिलना जरूरी है। इस प्रकार से निर्वाचित प्रतिनिधियों को सरकार पर नियंत्रण रखने की शक्ति भी प्राप्त होनी चाहिए। सरकारी नीतियों और कार्यक्रमों को जनता द्वारा स्वतंत्रतापूर्वक अभिमत इच्छा के अनुसार निर्धारित करना चाहिए। सच्चे प्रजातान्त्रिक विधानमण्डल में ये विशेषताएँ पाई जानी आवश्यक हैं—(1) स्वतंत्र चुनाव, (2) शासन (सरकार) पर विधायिका का नियंत्रण, (3) विरोधी पक्ष को संगठित होने तथा सरकार की आलोचना करने की स्वतंत्रता, और (4) प्रक्रिया सम्बंधी स्वतंत्रता। डनियल विल् के शब्दों में— प्रजातान्त्रिक विधानमण्डल प्रतिनिधित्व करते हैं कानून बनाते हैं, कार्यपालिका का परीक्षण करते हैं, जनता को शिक्षित करते हैं और राजनीतिक नेतृत्व के लिए प्रशिक्षण भूमि का काम करते हैं। उनके कार्य केवल विधि निर्माण से नहीं अधिक हैं जैसा कि विधानमण्डल शीपक में निहित है। इसके अतिरिक्त, वे सभी कार्यों में, विधि निर्माण सहित, सरकार के अन्य अंगों को भी भागीदार बनाते हैं।¹

प्रशासन के अनेक क्षेत्र—कृषि, उद्योग, निधन सहायता, सावजनिक स्वास्थ्य, शिक्षा आदि—में नियम, विनियम और आदेश सामान्य कानूनों के अन्तर्गत सम्बन्धित विभागों के उच्च अधिकारियों द्वारा बनाये जाते हैं। इस प्रकार विधायिका का महत्त्व कुछ कम हो गया है और कार्यपालिका का महत्त्व बढ़ गया है। परन्तु प्रदत्त विधि निर्माण के सम्बन्ध में यह ध्यान अवश्य ही रखा जाना चाहिए कि जिन बातों के बारे में कार्यपालिका को कार्य सौंपा जाय वे शक्तियाँ विधायी सिद्धांत की न हो।¹ विधायिका को यह भी देखना चाहिए कि प्रदत्त विधि निर्माण का कार्य किसी एक व्यक्ति को न सौंपकर किसी बोर्ड या कमिशन को सौंपा जाना चाहिए। साथ ही इस कार्य के ऊपर विधायिका द्वारा देख रेख तथा रोक की व्यवस्था भी की जानी चाहिए।

भारत में इस प्रकार के विधि निर्माण को अधीन विधि निर्माण (sub ordinate legislation) नाम दिया गया है और संसद में पंद्रह सदस्यों की एक समिति बनायी है जिसका कार्य इस प्रकार से बनाये गये नियमों और विनियमों की यह परीक्षा करना है कि वे संसद द्वारा सौंपी गयी शक्तों के अनुसार ही हैं। ब्रिटेन में यह समिति प्रतिवर्ष लगभग 1000 नियमों, विनियमों (Statutory Instruments) की परीक्षा करती है, और संसद के ध्यान को केवल लगभग एक प्रतिशत पर सीधती है। यह विशेष सत्रिय रिपोर्ट भी प्रकाशित करती है, जो राजनीतिक मामलों के विधायिका के लिए बहुत दिलचस्पी की होती है। 1946 के एक कानून (The Statutory Instruments Act) ने ऐसे नियमों और विनियमों के प्रकाशन के सम्बन्ध में एक प्रक्रिया विहित की, जिसके अनुसार उन्हें 40 दिन के भीतर रद्द किया जा सकता है। उन पर संसदीय नियन्त्रण की माना के आधार पर उन्हें अग्रलिखित वर्गों में रखा जा सकता है—(1) इतने कम महत्त्व वाले विनियम जिन पर पार्लियामेंट का नियन्त्रण आवश्यक नहीं है। (2) वे जिन्हें रद्द किया जा सकता है, यदि पार्लियामेंट का कोई भी सदन उनके पार्लियामेंट के समक्ष रखे जाने के 40 दिन के भीतर यह प्रस्ताव पास करे कि उन्हें रद्द करने के लिए रानी की सेवा में सम्बोधन प्रस्तुत किया जाय। यह एक प्रकार का नकारात्मक नियन्त्रण है। (3) वे जिनके लागू होने या एक विहित काल सीमा से आगे जारी रहने के लिए पार्लियामेंट के दोनों सदन का प्रस्ताव आवश्यक है। यह नियन्त्रण वा सबसे अधिक प्रभावी तरीका है, क्योंकि पार्लियामेंट को इस हेतु एक सकारात्मक पग उठाना पड़ता है।

संयुक्त राज्य अमरीका में विधायी शक्तियों का सौंपा जाना—संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान में विधायी शक्ति कांग्रेस (और राज्यों के विधानमण्डलों) को दी है। वहाँ का संविधान शक्ति पृथक्करण सिद्धांत पर आधारित है, परन्तु राष्ट्रपति के कार्यालय (President's office) और कार्यपालिका के अनेक अधिकारियों के बहुत से कर्तव्यों को विधायी शक्ति के सौंपे बिना करना कठिन है। फिर भी न्यायालय, शक्ति पृथक्करण सिद्धांत को मानते हुए, प्रदत्त विधायन के सिद्धांत को मानने में हिचक दिखाते रहे हैं और कार्यकारी निकायों द्वारा ऐसी शक्तियों के प्रयोग को 'अर्द्ध विधायी' (quasi legislative) नाम दिया गया है। अपने कार्यों के करने में सावजनिक अधिकारियों को यह ध्यान रखना पड़ता है कि उन्हें न्यायालय अवधि अथवा असाध्वनिक घोषित न कर दें। अतएव इस क्षेत्र में उनका व्यवहार यथासम्भव ठीक और बंध होना आवश्यक है।

फ्रांस में प्रदत्त विधायन—चौथे गणतन्त्र के संविधान में, 7 दिसम्बर 1954 के साविधानिक कानून द्वारा संशोधित हो जाने के बाद, तैरहवीं धारा में कहा गया था कि केवल नेशनल एसम्बली

¹ in the present phase of the constitution the centre of gravity has shifted to the Executive and the role of Parliament has proportionately diminished but care should be taken that what is left to the executive is not matter of substantive legislative principle
—Charlesworth J C *Governmental Administration* pp 64-66

दिसाया गया है कि (1) मूनाइडिड बिाडम म केमिनेट की अधिनायकताही नही है, ब्यारि पालियामेंट का उस पर जब भी नियन्त्रण है, (2) सोवियत मध म प्रजातन्त्र नही है, और (3) साम्यवादी चीन म भी राष्ट्रीय जनवादी ब्रिसेस प्रजातन्त्रात्मक निकाम नही है ।

ब्रिटिश कबिनेट को अधिनायक कहना उचित नही है । इसकी शक्तिया पर वास्तविक सीमाएँ लगी है । सासन की कायवाही तुल रूप म चलती है । पालियामेंट क दाना सदना और समाचार पत्रो म कबिनेट की नीति व नायक्रम की व्यापक आलोचना की जाती है । कॉमन सभायें इसके विरुद्ध निंदा का प्रस्ताव, अविश्वास प्रस्ताव तथा नाय स्वयन प्रस्ताव पस बिम जा सकते हैं और बहुमत विरुद्ध होने पर केबिनेट को त्याग पत्र देना पडता है । पालियामेंट की बैठका म मन्त्रियों के प्रशासन सम्बन्धी कार्या व भूसा क बारे म प्रतिदिन अनक प्रश्न पूछे जात हैं । तन्त्रस अधिक महत्त्वपूर्ण बात यह है कि ब्रिटेन म विपक्षी दल अत्यन्त मुहड़ रहता है और उसके महत्त्व की सनी स्वीकार करत हैं । इन बातों के रहते हुए केबिनेट अधिनायकताही का रूप धारण नही कर सकती । 1934 म रेम्जे मेबडोनल्ड की राष्ट्रीय सरकार को बहुत बडे बहुमत का समथन प्राप्त था फिर भी बेकारी सहायता बिनियमा (Unemployment Assistance Regulations) के प्रश्न पर उसे चुफना पडा था । 1935 मे ब्रिटेन के बिदश मन्त्री सर समुअल होर न अजीसीनिया के प्रश्न पर फ्रांस के प्रधानमन्त्री से बार्ता की, जिसकी सूचना फ्रांस और ब्रिटेन के समाचार पत्रो मे प्रकाशित हो गई । उन प्रस्तावा क प्रति दगाव्यापी विरोध का प्रदशन हुआ, फनन ब्रिटिश केबिनेट को वे प्रस्ताव अस्वीकार करन पडे और बिदगम मी का त्याग-पत्र देना पडा । 1957 म स्वेड नहर व प्रश्न पर सरकासीन प्रधानमन्त्री ईडन को त्याग पत्र देना पडा और उसी दल का नया मन्त्रिमण्डल प्रधानमन्त्री हेरोल्ड मैकमिलन के नेतृत्व म बना । वास्तव म कबिनेट का जनमत और व्यापक विरोध का आन्तर करना पडता है । इसी आधार पर ब्रिटेन म सच्चा प्रजातन्त्र है और केबिनेट की अधिनायकताही की बात मा य नही । पालियामेंट म विराधी पक्ष का काय बहुत ही महत्त्वपूर्ण है । यह सत्य है कि केबिनेट की ब्रिटिश सासन म केन्द्रीय स्थिति है और इसकी शक्तियाँ भी विस्तृत है । पर तु अब भी केबिनेट को अपनी नीति के लिए पालियामेंट का समथन प्राप्त करना पडता है, वस्तुतः उसके कायक्रम और नीति का भाग्य कॉमन सभा के बहुमत के समथन और क्वाकदारी पर ही निर्भर है ।

इन्विपय म यूमेन ने निग्या है 'प्रजातन्त्रिय राज्य म, जमर कि ब्रिटेन है, नेतृत्व एक पक्षीय मामला नही, परन्तु वह केवल तभी कायम रह सकता है जबकि नेता और उसके अनुभायियों म बिश्वास की काफी मात्रा हो । केबिनेट अवश्य ही पालियामेंट का नेतृत्व करती है, किन्तु यह तभी तक सफलतापूर्वक काय कर सकती है जब तक इसे केबिनेट पद्धति की आधारभूत आवश्यक एकता का ध्यान रहे । केबिनेट ससदीय विरोध को जबरन नही दबा सकती वरन् उसे सहमति प्राप्त करने का प्रयत्न करना आवश्यक है । ऐसी सहमति नायद ही बभी एकमत हो, विशेष रूप से विरोधी पक्ष के साथ । पर तु सरकार यह जान कर कि कामन सभा से सहयोग आवश्यक है, सदा ही उसे पान का प्रयत्न करती है, उस समय भी जबकि उसके साथ बहुमत हो । अतएव यह पालियामेंट के विभिन्न मतों का ध्यान रखती है और विधि निर्माण म विरोधी पक्ष के मतों को भी स्थान मिलता है । पालियामेंट केबिनेट पर रोक लगाने तथा उसके सन्तुलन का तन्त्र नही है वरन् नीति के तुने तथा विस्तृत वाद विवाद का फोरम है—ऐसा फोरम जिसका मन्त्रिगण अवश्य ही ध्यान रखते हैं ।²

सावियत मध की सर्वोच्च सोवियत को वहा की ससद कहा गया है और उसके कार्या व शक्तियों की सूची काफी बडी है, किन्तु वास्तव म वह अ य राज्यों की राष्ट्रीय विधायिकाओं की

उपयुक्त दृष्टिकोण से विचार करने पर हम यह कह सकते हैं कि ग्रेट ब्रिटेन, भारत, कनाडा, आस्ट्रेलिया, जापान, फ्रान्स, ग्रीस आदि राज्यों के विधानमण्डल प्रजातन्त्रात्मक हैं। परन्तु फासिस्ट इटली व नाजी जर्मनी में विधानमण्डल स्वतन्त्र न थे और सोवियत संघ, साम्यवादी चीन व अन्य साम्यवादी राज्यों तथा स्पेन व पुर्तगाल आदि राज्यों में विधानमण्डल प्रजातान्त्रिक नहीं बल्कि अधिनायकतावादी है। फासिस्ट इटली व नाजी जर्मनी में चुनाव स्वतन्त्र नहीं थे और विरोधी दलों का अन्त कर दिया गया था। उनके विधानमण्डल कायपालिका पर नियन्त्रण का प्रयोग करने के बजाय स्वयं कायपालिका द्वारा नियंत्रित थे। वास्तव में, फासिस्ट व नाजियों का प्रजातन्त्र में विश्वास ही न था, उनकी शासन पद्धतियाँ तो निःसन्देह अधिनायकतावादी थीं। फाइनर के मतानुसार नाजी सरकार के अन्तर्गत विधायिक (Reichstag) विशुद्ध रूप में कोरा दिखावा (a pure facade) था और एस्मवली, जिसके सदस्यों को हिटलरी पद सोपान ने ध्यान-पूर्वक चुना था, ऐसे व्यक्तियों का समूह था जो सरकारी निदेशानुसार सरकार की सलाहना करता था। उसके सत्र केवल (Führer) या उसका प्रभु मान भोयरिंग ही बुला सकता था। 1933 के कानून (Enabling Act) के लागू हो जाने पर कानूनों को कायपालिका ने ही विधानमण्डल में उनके ऊपर वाद विवाद हुए बिना निर्मित किया।¹

आजकल साम्यवादी राज्यों में दूसरे प्रकार के अधिनायकतावादी विधानमण्डल हैं। उन देशों में चुनाव स्वतन्त्र नहीं बल्कि साम्यवादी दल की सरकार द्वारा संचालित व नियंत्रित होते हैं। साथ ही इन राज्यों में विधानमण्डल के भीतर या बाहर कोई विरोधी दल है। इन राज्यों में विधायिकाओं की शक्तियाँ दखन में तो बड़ी विस्तीर्ण हैं किन्तु व्यवहार में वे शक्तिहीन हैं। उन पर कायपालिका का पूर्ण नियन्त्रण है, वे कायपालिका के विरुद्ध अविश्वास व निर्दोष के प्रस्ताव पार नहीं कर सकते और न ही उसकी आलोचना कर सकते हैं। वे तो केवल सरकार द्वारा प्रस्तुत विधेयों, प्रस्तावों व रिपोर्टों को साधारण विचार के वाद स्वीकार कर लेने वाले विधानमण्डल हैं।

इन विधानमण्डलों की कायप्रणाली तथा विधायी प्रक्रिया भी कायपालिका से स्वतन्त्र नहीं है। फाइनर के मतानुसार सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत का प्रभावीपन दो शक्तिशाली कारणों से सीमित है—प्रथम, निर्वाचनों पर साम्यवादी दल का नियन्त्रण है, दूसरे, सर्वोच्च सोवियत अपने सदस्यों में से एक निकाय—प्रेसीडियम का चुनाव करती है, जो कि सोवियत संघ के शासन का उसके विराम काल में संचालन करती है और सर्वोच्च सोवियत के वष में कुल दो सत्र होते हैं, जो लगभग 20 दिन तक चलते हैं। जिस प्रकार में सोवियत संघ में प्रेसीडियम है उसी प्रकार साम्यवादी चीन में स्थायी समिति है, जबकि सभी प्रजातान्त्रिक देशों में प्रक्रिया की स्वतन्त्रता का सिद्धांत पाया जाता है और वे विधानमण्डलों की अपनी काय प्रणाली व कार्यों पर (सांविधानिक प्राविधानों के भीतर रहते हुए) इस प्रकार की स्वतन्त्रता प्रदान करते हैं। ऐसा विधानमण्डल अपनी काय प्रणाली और प्रक्रिया नियमों का निर्धारण करता है। इस बारे में निर्णायक बात यह है—क्या सर्वोच्च सोवियत अपनी इच्छा से कार्य कर सकती है? इसका उत्तर नहीं है, क्योंकि इसे तो संविधान के अनुसार प्रेसीडियम ही कार्य में दो बार आहूत करता है। सोवियत संघ में शासन साम्यवादी दल और प्रशासन करते हैं, जबकि सोवियतों केवल 'हैं' कहती हैं, उनमें कोई विरोधी मत नहीं होता और न ही कोई सदस्य अनुपस्थित रहता है।² इस अध्याय के अग्रनिर्दिष्ट पृष्ठों में इस तथ्य को सिद्ध करने के लिए तीन उदाहरण दिये गये हैं।

¹ Finer H. op cit p 541

² Ibid p 542.

सर्वोच्च सोवियत के सदस्य मतदाताओं में सोवियत सरकार के प्रतिनिधि होते हैं, व मतदाताओं के प्रतिनिधि नहीं होते। सदस्यों और उनके द्वारा मतदाताओं में कुछ इस प्रकार की भावना पैदा होती है कि वे शासन में भाग लेते हैं।¹ वरन् वी० एस्पेरियन के शब्दों में सर्वोच्च सोवियत एक ऐसी संस्था है जो औपचारिक रूप में प्रजातन्त्र और वैधता का चिह्न है। यह दल की इच्छा को कानूनों में परिवर्तन करती है जिसके बारे में कहा जाता है कि जनसाधारण के प्रतिनिधियों ने बनाये हैं। सर्वोच्च सोवियत सर्वोच्च राज्य शक्ति की अनिरक्षक है, न कि सोवियत समाज में सर्वोच्च शक्ति की। यद्यपि यह उच्चतम कानूनी अंग है, सोवियत शक्ति और वैधता का वास्तविक स्रोत साम्यवादी दल है। अतएव सर्वोच्च सोवियत ऐसी संस्था है जिसका प्रयोजन जनसाधारण में यह विचार पैदा करना है कि वे शासन में भाग लेते हैं।² श्रम लेखकों के अनुसार सर्वोच्च सोवियत की बैठकों का प्रयोजन सदस्यों को प्रेरणा देना है तथा उसके निर्वाचकों को शिक्षित करना है। परन्तु आग और जिक का मत है कि चाहे सर्वोच्च सोवियत पाश्चात्य दृष्टि में सच्चा मननात्मक निकाय न हो, फिर भी यह नहीं मानना चाहिये कि यह सावजनिक मामलों पर उचित मात्रा में प्रभाव नहीं डालती।³ हमारे विचार में यह मत बहुत ठीक और सन्तुलित है।

चीन में राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस की शक्तियाँ, सांविधानिक दृष्टि से, विस्तृत हैं, किन्तु नीति निर्धारण सम्बन्धी मुख्य शक्ति तो साम्यवादी दल की राजनीतिक ब्यूरो के हाथों में है। यद्यपि संविधान में इसे विधायी शक्ति का प्रयोग करने वाला एकमात्र अंग कहा गया है, यथाथ में, इसकी विधायी शक्तियों में महत्वपूर्ण भाग इसकी स्थायी समिति का है, जो सोवियत संघ की प्रेसीडियम के समान है। राष्ट्रीय जन कांग्रेस यथाथ में क्या कार्य करती है, इसका अनुमान उसके आगे वर्णित दो अविवेक्षणों में किये गये कार्यों की सूची से लगाया जा सकता है। प्रथम जन कांग्रेस न 1957 के चौथे अधिवेशन (सत्र) में अप्रतिष्ठित नियम किये (1) सरकारी प्रतिवेदन की स्वीकृति, (2) अंतिम वक्तव्य और राजकीय बजट को अंगीकृत किया, (3) सर्वोच्च जन न्यायालय और सर्वोच्च जन प्रोक्क्यूरेटोरेट के कार्यों के प्रतिवेदन पर स्वीकृति, (4) दूसरी राष्ट्रीय जन कांग्रेस के लिए प्रतिनिधियों के चुनाव सम्बन्धी प्रस्ताव पर नियम, (5) क्वांसी चांग उपराष्ट्रीय स्वायत्त प्रदेश की स्थापना पर नियम, (6) निगसिया हुई स्वायत्त प्रदेश की स्थापना पर नियम, (7) सर्वोच्च जन न्यायालय द्वारा मृत्यु दण्ड देने के सम्बन्ध में एक संकल्प अंगीकृत किया।

1959 में दूसरी राष्ट्रीय जन कांग्रेस ने अपने प्रथम सत्र में ये नियम किये—(1) सरकारी कार्यों के प्रतिवेदन को अंगीकृत किया, (2) अंतिम वक्तव्य और राजकीय बजट पर स्वीकृति दी, (3) 1959 के लिए राष्ट्रीय योजना पर स्वीकृति दी, (4) तिब्बत के प्रश्न पर एक संकल्प अंगीकृत किया, (5) न्याय मंत्रालय में परीक्षा मंत्रालय के उन्मूलन का निर्णय किया, और (6) सरकारी निकायों का चुनाव किया। यदि हम राष्ट्रीय जन कांग्रेस की रचना अर्थात् उसके प्रतिनिधियों की चुनाव पद्धति पर भी विचार करें तो यह स्पष्ट होगा कि चीन में प्रजातन्त्र केवल एक घोषणा मात्र है। प्रथम राष्ट्रीय जन कांग्रेस के 1226 प्रतिनिधियों के, नामों की प्रथम स्थानीय कांग्रेस द्वारा नामजदगी हुई और बाद में प्राप्त, स्वायत्त प्रदेशों, केंद्रीय सत्ता के अधीन म्युनिसिपलिटिया, शहस्थ सत्ताओं आदि द्वारा उनका चुनाव हुआ। परन्तु शासन के निर्वाचन कानून द्वारा उम्मीदवारों की नामजदगी चीनी साम्यवादी दल, प्रजातन्त्र दल और अन्य जन संगठनों द्वारा समुचित रूप से आपस में परामर्श द्वारा होती है, किन्तु यथाथ में चीनी साम्यवादी दल द्वारा। इसके

¹ Munro and Aycarst *The Governments of Europe* p 664

² Macridis and Ward *Modern Political Systems—Europe* p 512

³ Ogg and Zink *op cit* p 860

तरह नहीं है। उसके बप में केवल दो अल्पकालीन सत्र होते हैं, वह कानून भी कम बनाती है और जो भी बनाती है उनका आरम्भ सरकार करती है। सर्वोच्च सोवियत में विधेयका पर बहुत ही कम वाद विवाद होता है, व साधारणतया सर्वसम्मति से स्वीकार कर लिये जाते हैं। सोवियत संविधान और लेखक उसे 'राज्य-सत्ता का सर्वोच्च अंग' बताते हैं, परन्तु ऐसा नहीं है, क्योंकि उसके अनुसार सर्वोच्च सोवियत नीति का निर्धारण नहीं करती। अन्य पाश्चात्य लेखकों के मतानुसार सर्वोच्च सोवियत का विधि निर्माण में भाग महत्त्वहीन है। फाइनर के अनुसार सर्वोच्च सोवियत की विधायी शक्तियों में दो कारणों से अस्पष्टता है—(अ) इस विधि निर्माण के अतिरिक्त अन्य शक्तियाँ प्राप्त हैं। (ब) संविधान ने अन्य अंगों को भी विधायी शक्तियाँ प्रदान की हैं। प्रेसीडियम धास्त्रितियाँ बना सकती है और मंत्रिपरिषद् कानूनों के आधार पर और उनकी पूर्ति के लिए नियम कर सकती है तथा आदेश निकाल सकती है, जिन्हें तुरन्त लागू किया जाने लगा है और वाद में सर्वोच्च सोवियत से उनका पुष्टिकरण कराया जाता है। कहने का तात्पर्य यह है कि सर्वोच्च सोवियत वास्तव में पाश्चात्य राज्या के समान विधायिका नहीं है। फाइनर ने लिखा है कि प्रजातन्त्रों में संसदों का एक महत्त्वपूर्ण लाभ सदन में मंत्रियों और विरोधी पक्ष के नेताओं के मता की स्वतन्त्र अभिव्यक्ति और उनका प्रकाशन है। परन्तु सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत में शायद ही कभी वाद विवाद होता है, कानून बिना वाद विवाद के ही बनाये जाते हैं, केवल कुछ कानून बनाये जाते हैं और उन्हें उचित रूप में कभी भी प्रकाशित नहीं किया जाता।

जूलियन टाउस्टर के मतानुसार भी अभी तक सर्वोच्च सोवियत ने इस प्रकार काय किया है कि यह मुख्यतः पुष्टिकरण व प्रचार करने वाला निकाय है। इसका मुख्य प्रयोजन, ऐसा प्रतीत होता है, समय समय पर जब आवश्यक हो, सरकारी नीति पर प्रतिनिधि सभा के रूप में अपनी स्वीकृति देना है।¹ हारपर और टॉमसन लिखते हैं कि सर्वोच्च सोवियत की दो विशेषतायें हैं—

(1) प्रतिनिधि जो रिपोर्ट पेश करते हैं, उसमें वास्तविक मननात्मक काय नहीं होता, (2) व्यवहार में, सर्वोच्च सावियत में सभी पक्षों के पक्ष में मतदान सर्वसम्मति से होता है। यह इस तथ्य की अभिव्यक्ति है कि सम्पूर्ण सोवियत विधि निर्माण दलीय नीति के अनुसार होता है। यद्यपि सोवियत पद्धति में संसदीय रूप पर बहुत बल दिया गया, फिर भी सोवियत पद्धति परिवर्तित पाश्चात्य प्रजातन्त्रों से बहुत भिन्न है। फाइनर ने लिखा है 'प्रजातन्त्रात्मक पद्धतियाँ में विधायिका का कार्यपालिका पर प्रभुत्व होता है, सोवियत संघ में व्यवहार में साविधानिक दृष्टि से भी प्रेसीडियमों का सावियतों पर प्रभुत्व है।' दूसरे शब्दों में, देश पर दल और प्रशासन द्वारा शासन होता है, जब कि सोवियतों केवल 'हाँ' कहती हैं और विरोधी मत प्रकट करने वाला तथा अनुपस्थित रहने वाला कोई भी सदस्य नहीं होता है।

मनरो और सहयोगी लेखक का मत है कि सोवियत शासन बिना सर्वोच्च सावियत के भी सुचारु रूप से चलाया जा सकता है। यदि ऐसा है तो सर्वोच्च सोवियत का अस्तित्व क्या है? इससे कई कारण हैं—प्रथम, यह सोवियत नागरिकों की साधारण सभा है जो सत्र के 14 दिनों में अपने क्षेत्रों में शासन की सफलताओं और उनकी भावी योजनाओं के लिए जायदाद रखती है।

¹ 'The Supreme Soviet has so far operated as a ratifying and propagating body. Its chief purpose appears to be periodically or as occasion demands to lend the official approval of a representative assembly to government policy' —Towster, J., *Party and Power in U.S.S.R.*, p. 263

² 'The trend towards greater formalism has been a substantial one, but the changes that have occurred there still remains a world of difference between the State System and its Western counterparts' —Harper, J. S., *The Government of the Soviet Union*, p. 137

के विभागों व मंत्रालयों के अतिरिक्त अनेक 'बद्ध-विधायी' अभिकरणा, बोर्डों व आयोगों को भी सौंपी जाने लगी है। इस विषय का विवेचन चौथे संवधान में पहले ही किया चुका है। हाल के बीते वर्षों में विधानमण्डलों की शक्ति और उत्तरदायित्व में प्रस्तावाधिकार और जन नियंत्रण के उदय से भी कमी आयी है। यद्यपि तरीके, विधायी प्रक्रिया में निर्वाचकमण्डल को भाग दिलाकर, इस आधुनिक प्रयत्न का प्रतिनिधित्व करते हैं कि प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के कुछ लाभों को फिर से प्राप्त किया जाय।

संसदात्मक राज्या में, जहाँ पर द्वि-दलीय पद्धति का विकास हुआ, जैसे यूनाइटेड किंगडम में वहाँ मुख्यतः ब्रिटेन दलीय अनुशासन के फलस्वरूप कार्यपालिका (कबिनेट) की स्थिति बहुत बदलावों से गुजर चुकी है। इसी कारण कुछ लेखकों ने यह मत प्रकट किया है कि यूनाइटेड किंगडम में कबिनेट की अधिनायकताही स्थापित होती जा रही है और पार्लियामेंट अब केवल उसके नियंत्रणों पर अपनी स्वीकृति की मोहर लगाने वाला निकाय रह गयी है। उससे यह निष्कर्ष अवश्य ही निकलता है कि कबिनेट की शक्तियों में बहुत वृद्धि हुई है और अब वह पार्लियामेंट पर काफी मात्रा में नियन्त्रण रखने लगी है, जबकि सिद्धांत में पार्लियामेंट सर्वोपरि है। जब तक भारत में कांग्रेस दल का सुबुद्ध बहुमत बना रहा, मन्त्रिमण्डल ने पार्लियामेंट के महत्त्व को अवश्य ही धटायें रखा, किंतु 1967 के बाद से स्थिति बदल गयी है। इसके विपरीत कई संसदात्मक पद्धति वाले राज्यों में, जहाँ द्वि-दलीय पद्धति का विकास नहीं हो पाया, बहुदलीय पद्धति ने कार्यपालिका को क्षीण तथा अस्थिर बनाया। परंतु इसका परिणाम यह हुआ कि फ्रांस के पंचवें गणतन्त्र के संविधान में एसेम्बली (पार्लियामेंट) के शासन का अंत कर कार्यपालिका को अति सुबुद्ध और शक्तिशाली बनाया गया है। अब वहाँ पर पार्लियामेंट की शक्तियों व कार्य प्रणाली पर अनेक सीमाएँ व प्रतिबंध लग गये हैं। यहाँ पर यह कहना भी अनुचित न होगा कि विगत कुछ वर्षों में भारत में कार्यपालिका को क्षीण हो जाने के कारण ही अनेक विचारकों व लेखकों ने यह सुझाव दिया है कि संसदात्मक कार्यपालिका के स्थान पर अध्यक्षीय कार्यपालिका को अपनाया जाय।

यदि हम संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान का ध्यानपूर्वक अध्ययन करें और उसके प्रकाश में आजकल कार्यपालिका और विधायिका की वर्तमान स्थिति का विश्लेषण करें, तो उनके बाद भी हम इस निष्कर्ष पर पहुँचेंगे कि वहाँ भी कार्यपालिका की शक्तियाँ व वृद्धि हुई है जिसके परिणामस्वरूप राष्ट्रपति मुख्य कार्यपाल के साथ विधायक (chief legislator) भी बन गया है। इतना ही नहीं, वहाँ बजट पद्धति का विकास इस प्रकार हुआ है कि बजट-निर्माण पर कार्यपालिका अर्थात् राष्ट्रपति और बजट ब्यूरो (Bureau of the Budget) का नियन्त्रण स्थापित हो गया है। यहाँ यह उल्लेख करना भी अनुचित न होगा कि संसदात्मक पद्धति वाले राज्यों में बजट पर मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण स्थापित हो गया है। यद्यपि प्रजातन्त्र में विधायिकाओं का विधि-निर्माण में महत्त्व कुछ कम हो गया है, फिर भी अन्य क्षेत्रों में उनकी सत्ता का सार कायम है। वे संविधान के संशोधन में केन्द्रीय भाग रखती हैं। सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक दशाओं की छानबीन और उससे उत्पन्न होने वाले प्रश्नों पर नियंत्रण करने तथा विभिन्न प्रकार की समस्याओं के निराकरण हेतु हुए वाद विवाद में भी उनकी भाग अति महत्त्वपूर्ण है। अभी तक विधायिकाएँ विधायी कार्यवाही के क्षेत्र हैं, यद्यपि उनकी आवाज पहले जसी नियंत्रक नहीं रही है। आज भी विधायिका जनमत के मंच का काम करती है तथा सरकार और नासितों के बीच अति महत्त्वपूर्ण सम्यक् स्थापित करने वाला साधन है। जनमत के लिए यह नेतृत्व की व्यवस्था करती है और ऐसे संगठन की भी जिसके द्वारा जनमत का राजनीतिक महत्त्व बढ़ जाता है।

वात जे० फ्रीड्रिच के मतानुसार आधुनिक सरकारों की बहुत आवश्यककारी विशेषता यह है कि कार्यपालिका के प्रति पुराने अविश्वास का स्थान उसके नेतृत्व में नया विश्वास है। इसका

अतिरिक्त चूक नामजद किये गये व्यक्तियों की सख्या उतनी ही होती है जितने कि प्रतिनिधि चुने जाते हैं, अतः जिसकी नामजदगी हो जाती है वही चुना जाता है और चुनाव में कोई सफल नहीं होता ।

ऐसे ही यदि हम राष्ट्रीय जन कांग्रेस के कार्यों तथा उसके कार्य करने की प्रक्रिया पर ध्यान दें, तो यही निष्पत्ति निकलेगी कि चीन में प्रजातन्त्र कोरा दिखावा है । विभिन्न सभा में प्रतिनिधियों ने सरकारी प्रतिवेदन, नीतियों और सकल्पों आदि के विरुद्ध जिनके बारे में नियम चीनी साम्यवादी दल द्वारा कर लिये जाते हैं, न तो कुछ कहा और न मत ही दिया, सभी प्रतिनिधियों ने हाथ उठाकर उन्हें स्वीकार कर लिया । इसका अर्थ यह हुआ कि जनवादी प्रजातन्त्र एक माधन मान है जिसका प्रयोग चीनी साम्यवादी दल अपने अधिनायकत्व को बनाये रखने के लिए करता है । यह तथ्य कि 1957 के सत्र में कुछ प्रतिनिधियों को दक्षिणपंथी कहा गया और उनके विरुद्ध कार्यवाही की गयी, यह सिद्ध करता है कि 'जन-प्रतिनिधि' सत्य रूप में जनता का प्रतिनिधित्व नहीं करते और वे किसी वास्तविक प्रतिष्ठा व शक्ति का भी उपभोग नहीं करते । अतः मे, राष्ट्रीय जन कांग्रेस की सदस्यता का बहुत बड़ा आकार, उसमें साम्यवादी दल का प्राधान्य, राष्ट्रीय जन कांग्रेस की स्थायी समिति के बीच सामान्य दलीय आधार के कारण सामंजस्य राष्ट्रीय जन कांग्रेस के सत्रों का बहुत कम और अति मल्प समय के लिए होना आदि बातों ने राष्ट्रीय जन कांग्रेस को संविधान का केवल एक औपचारिक अंग बना दिया है और उसकी यथार्थ सत्ता का प्रयोग स्थायी समिति करती है ।

6 विधानमण्डलों का पतन और उनके सुधार के लिए सुझाव

विधानमण्डलों का पतन—यदि विभिन्न राज्यों के विधानमण्डलों की वर्तमान शताब्दी में स्थिति और कार्य प्रणाली का ध्यानपूर्वक सर्वेक्षण किया जाय तो यह बात स्पष्ट दिखाई पड़ेगी कि कई महत्वपूर्ण बातों में विधानमण्डलों का पतन हुआ है¹, विशेष रूप से उनकी कार्यपालिका से सम्बन्धित, शक्तियों के बारे में, यद्यपि इसके कुछ अपवाद भी मिलेंगे । इस काल में राजनीतिक समस्याओं के विकास की एक महत्वपूर्ण विशेषता कार्यपालिका की शक्तियों में बड़ी वृद्धि रही है जिसके लिए कई बातें उत्तरदायी हैं—विषय युद्धों का होना, आर्थिक संकटों का आना, समूहवादी अथवा समाजवादी या कल्याणकारी नीतियों का अंगीकार किया जाना, और अंतर्राष्ट्रीय तनाव का लगातार बने रहना । आजकल सरकारें ऐसे अनेक कार्य करने लगी हैं, जो वे पहले नहीं किया करती थीं, वैसे तो विधानमण्डल भी आज अतीत की अपेक्षा अधिक विषयों के बारे में और कहीं बनी सख्या में कानून बनाते हैं । एक प्रकार से उनकी शक्तियों का क्षेत्र भी विस्तृत हुआ है, परन्तु कार्यपालिका के सम्बन्ध में उनकी शक्तियाँ अवश्य ही कम हुई हैं ।

एक क्षेत्र में तो ऐसा लगता है कि कार्यपालिका ने विधानमण्डल के कार्यों का एक भाग अपने अधिकार में ले लिया है । हमारा अग्रिम प्रदत्त विधायन (delegated legislation) में हुई वृद्धि से है ।² यद्यपि अधिकतर राज्यों में सभी प्रकार के कानून बनाने की शक्ति विधानमण्डलों में कायम है । किन्तु व्यवहार में यह सच है कि अधिकतर कानूनों के अन्तर्गत कार्यपालिका नियमों और विनियमों के रूप में कानून अथवा उपविधियाँ बनाती हैं । इस प्रकार की शक्ति कार्यपालिका

¹ For a variety of reasons the weight of government in this century has shifted from the legislature to the executive and this development cannot fail to affect the image of parliament in the eyes of the public. Even as a forum for the executive leadership's pronouncements on important issues parliament has declined. —Carter and Herz *Government and Politics in the Twentieth Century* pp 140-41.

² Wheare K C *op cit* pp 221-22

करे तो यह निश्चित रूप से कहा जा सकता है कि उसमें सुधार की आवश्यकता है। विद्यमान रूप से अप्रलिखित बातें ऐसी हैं, जिन्हें कम या अधिक मात्रा में ब्रिटेन (और अन्य समान पद्धति वाले राज्यां में) अपनाया जा सकता है—कांग्रेस के सदस्यों को सूचना पान के लिए प्राप्त अधिक सुविधायें, सदन और समिति में सदस्यों को अपना योग्य दान के लिए अधिक अवसर, समितियों के सदस्यों के लिए विशेष ज्ञान पान के अवसर आदि। 1959 में नियुक्त एक प्रवर समिति ने बर्मा में सभा की कार्यप्रणाली को अधिक सुगम और शीघ्रगामी बनाने के लिए यह महत्त्वपूर्ण सिफारिश की कि विस्तार की बातों से सम्बंधित कार्य को स्थायी समितियों को सौंपा जाय, जिससे कि साधारण वाद विवाद के लिए सदन को अधिक समय मिल सकें।

कुछ लेखकों का मत है कि विधेयक के तीन वाचन वाला नियम बहुत पुराना हो चुका है, उनमें से एक वाचन में विधेयक के प्रत्येक खण्ड व उपखण्ड का पढ़ा जाना आवश्यक है। ऐसे नियम का होना उस समय आवश्यक था जबकि सदस्यों को विधेयक की छपी हुई प्रतियाँ नहीं मिल पाती थी या कुछ सदस्य बन्धे होते थे, परंतु आजकल जबकि प्रत्येक सदस्य को विधेयक पर विचार आरम्भ होने से पूर्व ही उसकी छपी हुई प्रति उपलब्ध हो जाती है तो विधेयक के सदन में पढ़े जाने पर व्यर्थ ही समय खोया जाता है। इसलिए उस प्रकार के नियम का ब्रिटिश कॉमन सभा, अमरीका के संघांतरित राज्यों और संघीय विधानमण्डल (कांग्रेस) में पूर्णतया अंत कर दिया गया है। अनेक विधायिकाओं में मतदान की विधियाँ भी बहुत पुरानी हो गयी हैं और वे बहुत समय लेती हैं, विशेष रूप से नाम लेकर मत रिकार्ड करने की विधि (roll call vote)। संयुक्त राज्य अमरीका की कुछ विधायिकाओं ने मतदान के लिए विजली की मशीनों लगवा ली हैं, विधायक को अपने डेस्क पर लगे बटन को दबाना होता है, जिसका परिणाम बिजली से चालित स्कोर बोर्ड पर आ जाता है।

अविलम्ब कार्यवाही वाले विधेयकों पर भी लम्बी देरी होने के कारण ग्रेट ब्रिटन, संयुक्त राज्य अमरीका आदि राज्यां में विभिन्न प्रस्ताव सामने आये हैं, जिनके द्वारा विधायी सगठन व प्रक्रिया का आधुनिकीकरण किया जा सके। 1946 में संयुक्त राज्य अमरीका की कांग्रेस द्वारा पारित विधायी पुनर्गठन अधिनियम उसी दिशा में एक प्रयत्न था। अभी तक ग्रेट ब्रिटन में इस प्रकार का कोई कानून नहीं बना है यद्यपि इस प्रकार की आवश्यकता काफी अनुभव की गई है। विधानमण्डल की कार्यप्रणाली को सुचारु बनाने के लिए प्रक्रिया बहुत सोच समझकर बनायी जानी चाहिए। वे ऐसे हो कि सभी वर्गों व दलों के प्रतिनिधियों को बोलने का समुचित अवसर मिले। किंतु उन्हें आपण की इतनी अधिक स्वतंत्रता भी न हो कि वे उपयोगी विधेयकों के पास होने में भी अनुचित बाधा डालने और देरी करने के अवसर प्रदान करें। विधानमण्डल की कार्यप्रणाली के बारे में स्वस्थ चलना और अभिसमयों को भी प्रोत्साहन देना आवश्यक है। उदाहरण के लिए, अध्यक्ष अपना कार्य पूर्ण निष्पक्षता के साथ करें और विरोधी पक्ष का नेता को उचित महत्त्व प्रदान किया जाय। संक्षेप में, विधायी सगठन और प्रक्रिया ऐसी हो कि विधानमण्डल सकट व आपात्काल के दौरान शीघ्रता से निणय कर सके।

अंत में, विधानमण्डल की कार्यप्रणाली को सफल बनाने में राजनीतिक दलों का महत्त्वपूर्ण भाग रहता है। अतएव दलीय पद्धति स्वस्थ होनी अति आवश्यक है। बहुमत प्राप्त अर्थात् शासक दल को विरोधी दलों के मता का उचित ध्यान रखना चाहिए और दल बदल जसी अनुचित प्रथाओं का प्रयोग नहीं करना चाहिए। विरोधी दलों का भी आलोचना उत्तरदायित्व की भावना और रचनात्मक दृष्टि से करनी चाहिए। साथ ही राजनीतिक दलों को हिसाबपूर्वक आतंकवादी कार्यवाहियों का किसी भी दशा में सहारा नहीं लेना चाहिए।

कारण यह है कि विधायी प्रक्रिया में दबाव और नेतृत्व का भाव बड़ा महत्वपूर्ण है। राज्य के कार्यों में व्यापक विस्तार ने सरकार के कार्याधीन ऋण का महत्व बहुत बढ़ा दिया है। प्रधानमंत्री अथवा राष्ट्रपति के हाथों में शासन की नेतृत्व में, जो कि दलीय पद्धति और पदां पर नियुक्ति के अधिकार (patronage) द्वारा अपने दल के सदस्यों को नियंत्रित करता है, विधायकों को प्राप्त स्वायत्तता को छीन लिया है। आधुनिक राजनीति के ढंग ने, जो कि बहुसंख्यक विधायकों को एक मशीन जैसे अनुशासन में रखता है, कार्यपालिका की रचनात्मक शक्ति और विधायिका के समता पर आधारित मध्यम-वर्ग के बीच बड़ा अन्तर स्थापित कर दिया है।¹

प्रजातन्त्रात्मक विधानमण्डलों के सुधार हेतु सुझाव—उनकी रचना व काम प्रणाली में मुख्य दोषों को दूर करने के लिए फाइनर द्वारा अप्रसिद्धि वाले प्रकाश में लायी गई हैं—(1) श्रेणी-समाजवाद के सिद्धांत, (2) निर्वाचन पद्धति के स्वरूप के ऊपर विचार, (3) प्रत्यक्ष विधि निर्माण की समस्या, और (4) अनिवार्य मतदान की समस्या। श्रेणी समाजवाद दो विचार-धाराओं से उत्पन्न हुआ है—समाजवादी और प्रजातन्त्रवादी। इस सिद्धांत का राजनीतिक तंत्र प्रतिनिधिक शासन की कमियों के चारों ओर घूमता है। इस सिद्धांत के प्रतिपादकों का यह विश्वास है कि प्रतिनिधि शासन के सिद्धांत में बड़ी भूल यह है कि इसके अनुसार एक व्यक्ति दूसरे का प्रतिनिधित्व कर सकता है। वास्तव में, साधारण प्रतिनिधित्व असम्भव है। अतः भूमिगत प्रतिनिधित्व की पद्धति भी ठीक नहीं है। उनके मतानुसार भूमिगत के स्थान पर विभिन्न कार्यों का प्रतिनिधित्व (functional representation) होना चाहिए, परन्तु इस प्रकार के प्रतिनिधित्व का परिणाम विभिन्न हितों को प्रोत्साहन देना होगा और इस आधार पर बने विधानमण्डल में विभिन्न हितों के ही प्रतिनिधि पहुंचेंगे, वे राष्ट्रीय एकता और हितों का उचित ध्यान न रख सकेंगे। हमारे विचार में अधिक अच्छा यह है कि जहाँ दो सदन वाला विधानमण्डल हो वहाँ प्रथम (लोकप्रिय) सदन की रचना का प्रधान आधार भूमिगत निर्वाचन ही रहे, परन्तु दूसरे सदन में जहाँ तक हो सके विभिन्न हितों को प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाय।

उपयुक्त के सम्बन्ध में यह भी उल्लेखनीय है कि कुछ राज्य में विधानमण्डल के अतिरिक्त आर्थिक परिषदें (economic councils) स्थापित की गयी हैं। बैरर जमनी और फ्रांस में इस प्रकार की परिषदों की रचना की गयी। युगोस्लाविया के वर्तमान संविधान के अंतर्गत संघीय विधानमण्डल को ही पाँच सदन वाला बनाया गया है। ये सदन राष्ट्र के विभिन्न कार्यात्मक समूहों का प्रतिनिधित्व करते हैं। यदि प्रजातान्त्रिक विधायिकाओं का अंत नहीं होना है तो उनकी कार्य प्रणाली को ऐसा बनाया जाय कि विधि निर्माण और महत्वपूर्ण नियम करने में अनुचित देरी न हो। इस उद्देश्य को ध्यान में रखकर विधायी प्रक्रिया को सरल और कारगर बनाना बहुत आवश्यक है। ब्राइट ने सत्य ही कहा है—‘यदि विधि-निर्माण (प्रजातान्त्रिक विधायी प्रक्रिया) का अंत नहीं होना है, तो यह उतना धीमगामी और कुशल होना चाहिए जितना कि होना सम्भव हो—पार्लियामेंट की कार्यवाही के लिए, सरकार की इच्छा लागू कराने के साधन रूप में नहीं।’

यदि हम ब्रिटिश पार्लियामेंट के विधायी तंत्र की संयुक्त राज्य अमेरिका के तंत्र से तुलना

¹ The pattern of modern politics keeping the large body of legislators confined in adult mechanical discipline has established a surprising degree of contrast between the creative force of the leader (executive) and the equalitarian mediocrity of the mass majority (legislature) —See Johari J C *Comparative Politics* p 130

² If there is to be no end to law making it should at least be as expeditious and efficient as possible—as the business of Parliament not as the means of enforcing the will of the Government —Wright, F I *Democratic Government* p 128

ब्रिटेन एक हुए तो आयरिश पीयरों की संस्था भी बहुत बड़ी थी। यूनियन की शक्तों के अनुसार यह व्यवस्था की गयी थी कि सभी पीयर मिलकर अपने 28 प्रतिनिधि लाउ सभा के लिए चुनेंगे, परन्तु यह चुनाव जीवन भर के लिए होता है, अर्थात् जिस किसी का इस कार्य के लिए चुनाव जाता है वह जीवन पयत्त लाउ सभा का सदस्य रहता है और जब किसी ऐसे पीयर की मृत्यु होती है, सभी उसके स्थान पर नये पीयर का चुन लिया जाता है। इस दृष्टि से यह व्यवस्था स्काटलैण्ड की व्यवस्था से भिन्न है। 1921 में स्वतंत्र आयरिश राज्य की स्थापना हुई। आयरलैण्ड के पीयरों के लाउ सभा में प्रतिनिधित्व में कोई परिवर्तन नहीं किया गया, किन्तु 1922 से इन पीयरों से रिक्त स्थानों को भरा नहीं गया है और ऐसा माना जाता है कि आगे ये स्थान रिक्त ही रहेंगे। इस प्रकार लाउ सभा में आयरिश पीयरों के प्रतिनिधित्व का क्रमिक अन्त हो जायेगा, 1950 तक इनकी संस्था केवल सात रह गयी थी।

लाउ सभा के कार्य और शक्तियाँ—1911 के पार्लियामेंट एक्ट से लाउ सभा की शक्तियों में महत्वपूर्ण कमी हुई, यद्यपि लाउ सभा के कृत्य अर भी पूरे की भाँति कई प्रकार के हैं। पहले हम लाउ सभा के कार्यों और शक्तियों का 1911 के पूरे की स्थिति के अनुसार विवरण करेंगे और उसके बाद उन परिस्थितियों का जिसके परिणामस्वरूप 1911 का एक्ट बना, साथ ही उसने प्राविधानों का भी संक्षिप्त वर्णन करेंगे। 1911 के एक्ट से पूरे लाउ सभा की शक्तियाँ दूसरे सदन के बराबर मानी जाती थी, क्योंकि कोई भी विधेयक दोनों सदनों में पास हुए बिना अधिनियम नहीं बन सकता था। लाउ सभा किसी भी विधेयक में संशोधन कर सकती थी तथा विधेयक को अस्वीकृत भी कर सकती थी। इस शक्ति का प्रयोग गत शताब्दियों में 1831 के प्रथम सुधार विधेयक और 1893 के दूसरे आयरिश होम रूल विधेयक को स्वीकार करके किया गया था। यद्यपि लाउ सभा को तकनीकी दृष्टि से घन विधेयक को भी अस्वीकृत करने की शक्ति प्राप्त थी, किन्तु यह शक्ति बहुत समय से प्रयुक्त न होने के कारण लुप्त हो चुकी थी, किन्तु लाउ सभा के सदस्य इस शक्ति के लोप को स्वीकार नहीं करने दे।

न्यायिक क्षेत्र में लाउ सभा की दो विशेष शक्तियाँ प्राप्त हैं। प्रथम, यह कुछ प्रकार की दीवानी व फौजदारी अपीलें सुनने के लिए सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय है, परन्तु यह कार्य सदन के बहुत ही छोटे सदस्यों अर्थात् कानूनी लाउओं द्वारा किया जाता है। दूसरे इस कॉमन सभा द्वारा लाय गये महाभियोग के मामलों की सुनवाई और उसके निणय करने की शक्ति प्राप्त है। लाउ सभा का यह प्राचीन और महत्वपूर्ण परमाधिकार रहा है। मंत्रियों के उत्तरदायित्व के सिद्धांत के विकास से पूरे इस कार्य का बड़ा महत्व था, क्योंकि यही एक साधन था जिसके द्वारा राजा के परामशदाताओं का उत्तरदायी ठहराया जा सकता था।

राजनीतिक क्षेत्र में लाउ सभा की शक्ति कॉमन सभा के समान तो न थी अर्थात् मंत्रि मण्डल केवल कॉमन सभा के प्रति ही उत्तरदायी माना जाता था, किन्तु यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों के बीच मतभेद होता था तो उसे दूर करने के लिए ये तीन उपाय थे—(1) दोनों सदनों की संयुक्त समिति नियुक्त की जा सकती थी जो विधेयक के ऊपर समझौते का माग निकाल सकती थी, (2) कॉमन सभा का विघटन करके उस प्रश्न पर निर्वाचक मण्डल के निणय को प्राप्त किया जा सकता था, और (3) यदि लाउ सभा इस निणय को भी मानने का तयार न होती तो राजा प्रदान की के परामश पर लाउ सभा को सूचित कर सकता था कि यदि उन्होंने कॉमन सभा द्वारा पारित विधेयक को स्वीकार न किया तो वह नये पीयर बनायेगा जिससे कि लाउ सभा में विधेयक का समर्थन बहुमत द्वारा किया जा सके। कभी कभी तो इस प्रकार की घमकी से काम चल जाता था। गतिरोध उत्पन्न होने के खतरे से बचने के लिए लाउ सभा की शक्तियों पर बहुत से औपचारिक व अनौपचारिक प्रतिबंधों का विकास हुआ था। प्रथम, यह

सांसद पद्धति वाले राज्यो मे विधायिकाएँ

1 ब्रिटेन मे पार्लियामेन्ट

(1) लाड सभा—ब्रिटिश पार्लियामेंट के दो सदन हैं, ऊपर वाला सदन 'लाड सभा' है और निचला अर्थात् लोकप्रिय सदन 'कॉमन सभा' है। अब से लगभग 125 वर्ष पूर्व तक 'कॉमन सभा' का महत्त्व लाड सभा की अपेक्षाकृत कम था, किन्तु आज लाड सभा केवल द्वितीय सदन ही नहीं है, वरन् इसका महत्त्व भी दूसरे स्थान पर है। मजदूर दल की नीति तो बहुत समय तक इसका अस्त करने की रही और यदि ब्रिटेन में नई साविधानिक पद्धति का निर्माण किया जाये तो वर्तमान लाड सभा का उसमें कोई स्थान न होगा। वास्तव में, लाड सभा एक ऐतिहासिक संस्था है, जिस संसार का सबसे पुराना विधि निर्माण करने वाला निर्यात कहा गया है।

लाड सभा की रचना—इसमें छः श्रेणियाँ के सदस्य सम्मिलित हैं—(1) राजवंश के युवराज, (2) पैतृक पीयर, (3) स्कॉटलैण्ड के प्रतिनिधि पीयर, (4) आयरलैण्ड के प्रतिनिधि पीयर, (5) अपील क लाड जयवा कानूनी लाड, और (6) आध्यात्मिक लाड। प्रथम श्रेणी में ही राज परिवार के व पुरुष सदस्य आते हैं जो बयस्क हो और जिनका राज परिवार से बहुत ही निकट का सम्बन्ध होता है। किसी भी पार्लियामेंट में इनकी संख्या दो तीन से अधिक नहीं रही है और सदन की उठको में इनकी उपस्थिति 'नहीं' के समान रहती है तथा वे इसकी कार्यवाही में कोई सक्रिय भाग नहीं लेते। लाड सभा के सदस्यों में पैतृक पीयरों का समूह सबसे बड़ा है। वास्तव में इनकी संख्या कुल सदस्यों की संख्या का लगभग 9/10 भाग है। पीयर का सबसे बड़ा पुन और पुन न हान पर पुरी पीयर की उपाधि पाती है और उत्तराधिकारी को यह उपाधि लेनी होती है। यह तो सम्भव है कि जब किसी नय व्यक्ति को पीयर की उपाधि दी जाय वह उसे श्रद्धांजलि कर दे, किन्तु जिस व्यक्ति को पैतृक आधार पर यह उपाधि प्राप्त होती है उस यह वारण करनी पड़ती है। इस उपाधि के धारण करने वाले को कुछ विशेषाधिकार (privileges) प्राप्त होते हैं—कोई एक उपाधि और लाड सभा में स्थान। पैतृक पीयरों में पाँच प्रकार के उपाधिवारी सम्मिलित हैं—ड्यूक, मार्किस्स, अल, बार्डकाउंट और बरन।

सभी पीयर लाड सभा के सदस्य नहीं होते हैं। इसके विपरीत कुछ ऐसे व्यक्तियों को भी लाड सभा की सदस्यता प्रदान की जाती है जो पीयर नहीं होते। 1707 में इंग्लैण्ड और स्कॉटलैण्ड की यूनियन से पूर्व सभी अंग्रेज पीयर लाड सभा के सदस्य होते थे और सभी स्कॉटिश पीयर वहाँ के उच्च सदन के सदस्य होते थे। यूनियन की शर्तों के अनुसार इंग्लैण्ड के सभी पीयरों के लिए लाड सभा की सदस्यता जारी रही, किन्तु स्कॉटलैण्ड के पीयरों को प्रत्येक पार्लियामेंट में भाग लेने के लिए सोलह पीयरों का निर्वाचन करने का अधिकार मिला। स्कॉटलैण्ड के पीयरों की इस समय संख्या 50 से कम है। इसी प्रकार जब 1800 में आयरलैण्ड और ग्रेट

ब्रिटेन एक हुए तो आयरिश पीयर की सत्ता भी बहुत बड़ी थी। यूनिन की शर्तों के अनुसार यह व्यवस्था की गयी थी कि सभी पीयर मिलकर अपने 28 प्रतिनिधि लाउ सभा के लिए चुनेंगे, पर तु यह चुनाव जीवन भर के लिए होता है, अर्थात् जिस किसी को इस राय के लिए चुना जाता है वह जीवन पयत लाउ सभा का सदस्य रहता है और जब किसी ऐम पीयर की मृत्यु होती है तभी उसके स्थान पर नये पीयर का चुन लिया जाता है। इस दृष्टि से यह व्यवस्था स्काटलण्ड की व्यवस्था से भिन्न है। 1921 में स्वतन्त्र आयरिश राज्य की स्थापना हुई। आयरलण्ड के पीयरों के लाउ सभा में प्रतिनिधित्व मनाई परिवर्तन नहीं किया गया, किन्तु 1922 से इन पीयरों से रिक्त स्थानों को भरा नहीं गया है और ऐसा माना जाता है कि आगे ये स्थान रिक्त ही रहेंगे। इस प्रकार लाउ सभा में आयरिश पीयरों का प्रतिनिधित्व का क्रमिक अन्त हो जाया, 1950 तक इनकी संख्या केवल सात रह गयी थी।

लाउ सभा के कार्य और शक्तियाँ—1911 के पार्लियामेंट एक्ट से लाउ सभा की शक्तियाँ में महत्वपूर्ण कमी हुई, यद्यपि लाउ सभा के कृत्य अब भी पूरे की भाँति कई प्रकार के हैं। पहले हम लाउ सभा के कार्यों और शक्तियों का 1911 के पूर्व की स्थिति के अनुसार विवरण करेंगे और उसके बाद उन परिस्थितियों का जिसके परिणामस्वरूप 1911 का एक्ट बना साथ ही उसके प्राविधानों का भी संक्षिप्त वर्णन करेंगे। 1911 के एक्ट से पूर्व लाउ सभा की शक्तियाँ दूसरे सदन के बराबर मानी जाती थी, क्योंकि कोई भी विधेयक दोनों सदनों में पास हुए बिना अधिनियम नहीं बन सकता था। लाउ सभा किसी भी विधेयक में संशोधन कर सकती थी तथा विधेयक को अस्वीकृत भी कर सकती थी। इस शक्ति का प्रयोग गत शताब्दियों में 1831 के प्रथम सुधार विधेयक और 1893 के दूसरे आयरिश होम रूल विधेयक को भी अस्वीकृत करने की शक्ति प्राप्त थी, किन्तु यह शक्ति बहुत समय से प्रयुक्त न होने के कारण तुल्य हो चुकी थी, किन्तु लाउ सभा के सदस्य इस शक्ति के लोप को स्वीकार नहीं करते थे।

यादिक क्षेत्र में लाउ सभा को दो विशेष शक्तियाँ प्राप्त हैं। प्रथम यह कुछ प्रकार की दीवानी व फौजदारी अपीलें सुनने के लिए सर्वोच्च अपीलीय 'यायालय' है, परतु यह कार्य सदन के बहुत ही छोड़े सदस्यों अर्थात् नान्नी लार्डों द्वारा किया जाता है। दूसरे, इन मामलों द्वारा लाये गये महाभियोग के मामलों की सुनवाई और उसके निष्पत्ति करने की शक्ति प्राप्त है। लाउ सभा का यह प्राचीन और महत्वपूर्ण परमाधिकार रहा है। मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के सिद्धांत के विकास से पूर्व इस कार्य का बड़ा महत्व था, क्योंकि यही एक साधन था जिसके द्वारा राजा के परामर्शदाताओं को उत्तरदायी ठहराया जा सकता था।

राजनीतिक क्षेत्र में लाउ सभा की शक्ति कॉमन सभा के समान तो न थी अर्थात् मन्त्रि मण्डल केवल कॉमन सभा के प्रति ही उत्तरदायी माना जाता था, किन्तु यदि किसी विधेयक पर दोनों सदनों के बीच मतभेद होता था तो उसे दूर करने के लिए ये तीन उपाय थे—(1) दोनों सदनों की संयुक्त समिति नियुक्त की जा सकती थी जो विधेयक के ऊपर समझौते का माग निकाल सकती थी, (2) कॉमन सभा का विघटन करके उस प्रश्न पर निर्वाचक मण्डल के निष्पत्ति को प्राप्त किया जा सकता था, और (3) यदि लाउ सभा इस निष्पत्ति को भी मानने को तैयार न होती तो राजा प्रधानमंत्री के परामर्श पर लाउ सभा को सूचित कर सकता था कि यदि उन्होंने कॉमन सभा द्वारा पारित विधेयक को स्वीकार न किया तो वह नये पीयर बनायेगा जिससे कि लाउ सभा में विधेयक का समर्थन बहुमत द्वारा किया जा सके। कभी कभी तो इस प्रकार की घमकी से काम चल जाता था। गतिरोध उत्पन्न होने के खतरे से बचने के लिए लाउ सभा की शक्तियों पर बहुत से औपचारिक व अनौपचारिक प्रतिबंधों का विकास हुआ था। प्रथम, यह

समझा जाता था कि यदि किसी प्रश्न पर लाइ सभा में मन्त्रिमण्डल की पराजय भी हो जाय तो त्याग-पत्र देना आवश्यक न था। दूसरे, बहुत समय से यह भी समझा जाता था कि लाइ सभा किसी भी वित्तीय विधेयक को कॉमन सभा की इच्छा के विरुद्ध सशोधित अथवा अस्वीकृत न कर सकती थी।

1911 में दोनों सदन के बीच सॉयड जाज के वजट पर तीव्र मतभेद पैदा हुआ, जिससे परिणामस्वरूप 1911 का पार्लियामेंट एक्ट बना। उस वर्ष के वित्तीय विधेयक अर्थात् वजट में तत्कालीन वित्त मंत्री लायड जाज ने कुछ नये करों के प्रस्ताव रखे थे, उनमें कुछ कर भूमि पर थे। चूँकि इन करों का बढ़े भूमिपतियों पर बुरा प्रभाव पड़ने को था, अतएव लाइ सभा ने उस विधेयक को अन्य विधेयकों की भाँति ही अस्वीकृत कर दिया। कॉमन सभा ने लाइ सभा के इस कार्य पर नाराजगी प्रकट करने के हेतु एक प्रस्ताव में लाइ सभा के कार्य की सविधान का उत्लघन और कॉमन सभा के विशेषाधिकार पर आघात बताया। इस पर भी लाइ सभा ने अपना रुख नहीं बदला, फलतः प्रधानमन्त्री ने नये चुनाव कराने का निणय किया। तदनुसार चुनाव हुये और चुनाव अभियान में यह एक महत्त्वपूर्ण प्रश्न रहा कि लाइ सभा की शक्तियाँ कम की जायें। उदार दल, जिसका मन्त्रिमण्डल था, चुनावों में विजयी हुआ और मन्त्रिमण्डल ने वित्त विधेयक को फिर से कॉमन सभा में पास कराकर दूसरी बार ऊपर वाले सदन में भेजा। इस बार उच्च सदन ने जनता के निणय को स्वीकार किया और वित्त विधेयक पर अपनी सहमति प्रदान की। परन्तु उदार दल ने फिर भी निश्चय किया कि दोनों सदनों के पारस्परिक सम्बन्धों को इस प्रकार स्पष्ट किया जाये कि फिर ऐसा अवसर न आये।

1911 का पार्लियामेंट एक्ट—उपयुक्त उद्देश्य की पूर्ति के हेतु मन्त्रिमण्डल ने एक विधेयक कॉमन सभा में पास कराया। इस विधेयक में लाइ सभा की शक्तियों पर महत्त्वपूर्ण सीमाएँ लगाने का प्रस्ताव था। मन्त्रिमण्डल ने लाइ सभा को यह धमकी दी कि उस प्रश्न पर फिर से चुनाव कराये जायेंगे यदि लाइ सभा ने विधेयक को स्वीकार न किया। लाइ सभा ने धमकी को परवाह न की और फिर से चुनाव हुआ। इस बार भी जनता ने कॉमन सभा के निणय अर्थात् मन्त्रिमण्डल की नीति का समर्थन किया। इस बार भी लाइ सभा विरोध करने पर अड़ी थी, परन्तु सदन की इस धमकी से कॉमन सभा की बात स्वीकार करनी पड़ी कि यदि लाइ सभा न मानी तो विधेयक का पास कराने के लिए आवश्यक सख्या में नये पीयर बनाने पड़ेंगे। अतः लाइ सभा ने कॉमन सभा द्वारा पारित विधेयक को पास कर दिया। इसके मुख्य प्राविधान ये हैं (1) कामना सभा द्वारा पारित धन विधेयक कॉमन सभा में पास होने की तारीख से एक माह के बाद कानून बन जायेंगे, चाहे लाइ सभा उन्हें स्वीकार न करे। (2) इसमें धन विधेयक की परिभाषा दी गयी है और यह भी व्यवस्था है कि जब कभी इस बात पर मतभेद उठे कि कोई विधेयक इस परिभाषा के अनुसार धन विधेयक है या नहीं तो कॉमन सभा का अध्यक्ष इस प्रश्न पर अंतिम निणय देगा। (3) कोई भी अन्य सावजनिक विधेयक, जिसे कॉमन सभा ने एक के बाद दूसरे और तीसरे, तीन लगातार सत्रों में इस प्रकार से पास किया हो कि इसके प्रथम और तीसरी बार पास किये जाने के बीच में दो वर्ष की अवधि बीत चुकी हो तो बहुतांश की अनुमति मिल जाने पर कानून बन जायेगा, चाहे लाइ सभा ने इस स्वीकार न किया हो। आगे स पार्लियामेंट की अवधि अधिक से अधिक पाँच वर्ष होगी, परन्तु पार्लियामेंट, यदि दोनों ही सदन सहमत हो और उस पर दायी अनुमति भी मिल जाए तो आपात्काल में अपने अस्तित्व को ज़ाने बढ़ा सकती है। दोनों ही विश्व-युद्धों के दौरान ऐसा हुआ, क्योंकि ऐसे आपात्काल में चुनाव नहीं कराये जा सकते थे।

1949 का कानून—1947 में लाइ सभा की शक्तियों को और अधिक प्रतिबद्धित करने

के लिए एक विधेयक कामन सभा में पेश किया गया, जिस लाइ सभा में स्वीकार नहीं किया। अतएव वह विधेयक दो वर्ष बीतने पर 1949 में कानून बना। इस कानून के अंतर्गत कई विधेयक कानून बन जायगा, चाहे लाइ सभा उसका विरोध करे, यदि कॉमन सभा उस विधेयक को लगातार दो सत्रों (1911 के एक्ट में दिया गया प्राविधान के अनुसार तीन के स्थान पर दो) में पास कर दे तथा पहली बार पास हुए वाचन की तारीख और दूसरी बार पास किया जान की तारीख के बीच दो के स्थान पर एक वर्ष का समय बीत जाय। वर्णित कानूनों के निर्माण से लाइ सभा की वास्तविक शक्तियाँ का अंत हो गया है। यह विचार कि दोनों गद्दा की शक्तियाँ बराबर हैं, एक कल्पना मात्र है। लाइ सभा अब भी द्वितीय सदन है, किन्तु शक्तियाँ की दृष्टि से भी इसका स्थान दूसरा अथवा गौण (secondary) है। अब भी लाइ सभा कुछ उपयोगी कार्य करती है, किन्तु अब यह अपने पुराने रूप की (जो इसे वास्तविक शक्तियाँ प्राप्त थी) छाया मात्र है।

लाइ सभा के वर्तमान कार्यों का संक्षिप्त वर्णन इस प्रकार है—प्रथम, यह अभी तक उच्चतम अपीलीय मायालय है, परन्तु अपीला की सुनवाई के अतिरिक्त अब महानियोग की सुनवाई की प्रथा का प्रायः अंत ही हो गया है। दूसरे, इनके मननात्मक और आलोचनात्मक कार्य महत्त्वपूर्ण हैं। (अ) इसकी प्राइवट बिल समितियाँ, कॉमन सभा का इस प्रकार के विधेयकों के ऊपर विचार किये जाने में जो समय व्यय होता है उस बचाने और तदनुसार कामन सभा का कार्य भार हल्का करने में बड़ा योग देती हैं। (आ) लाइ सभा अस्थायी आदेशों सम्बन्धी विधेयक तथा विरोध आदेशों के ऊपर विचार करके भी कॉमन सभा की सहायता करती है। (इ) लाइ सभा में ऐसे विधेयकों को आरम्भ किया जाता है, जिन पर कोई विशेष मतभेद अथवा प्रवाद नहीं होता। ऐसे विधेयकों पर लाइ सभा में विचार और वाद विवाद हो जाने पर कॉमन सभा को उन पर बहुत कम समय लगाना पड़ता है।

1958 का कानून—1949 का पार्लियामेंट अधिनियम तो एक प्रकार से नकारात्मक अधिक था और सुधार करने वाला कम। एक अधिक सकारात्मक पक्ष 1957 में उठाया गया जब कि पीयरों को उपस्थित होने के लिए भत्ता दिया जाना आरम्भ हुआ, जिससे कि ऐसे पीयर भी उपस्थित हो सकें जिनके अपने साधन नहीं हैं। अगले ही वर्ष सदन के स्थायी नियमों में यह व्यवस्था की गई कि जो सदस्य उपस्थित न होना चाहे उन्हें सम्पूर्ण या आंशिक सत्र के लिए अनुपस्थित रहने की आजादी दी जाय। परन्तु 1911 के कानून के प्रावधानों को कार्यान्वित करने की विधा में प्रथम पक्ष 1958 के पीयरेंज कानून द्वारा उठाया गया, जिसने पुरुषों और स्त्रियों को आजीवन पीयर बनाने के लिए व्यवस्था की (यह कार्य प्रधानमन्त्री की सिफारिश पर किया जाता है, किन्तु वह इस बारे में विरोधी पक्ष के नेता से सलाह करता है)। 1964 तक 58 आजीवन पीयर बनाए जा चुके थे। 1963 के पीयरेंज कानून ने अपने अधिकार से बनने वाले पीयरों को यह अधिकार प्रदान किया कि वे चाहे तो अपने अधिकार को जीवन भर के लिए त्याग सकते हैं और कॉमन सभा की सदस्यता के लिए खड़े हो सकते हैं।

लाइ सदन की कार्यप्रणाली में भी कई दोष हैं। इसमें सदस्यों की सरया इतनी अधिक है कि यदि उनमें से अधिकतर इसकी कार्यवाही में भाग लेने लगे तो इसका कार्य संचालन सुगम न रहे। किन्तु इतनी बड़ी सरया होते हुए भी व्यवहार में अधिकतर सदस्य इसकी बैठकों में अनुपस्थित रहते हैं। लाइ सभा में लगभग 730 सदस्य हैं जिनमें से औसतन 650 प्रतिदिन अनुपस्थित रहते हैं। उपस्थित होने वाले सदस्यों में से बहुत ही कम वाद विवाद में भाग लेते हैं। वास्तव में अब स्थिति यह है कि इसकी कार्यवाही में सक्रिय भाग लेने वाले या तो वर्तमान अथवा पुराने में जो होते हैं या वे सदस्य जो अपने आर्थिक हितों का संरक्षण करने में विशेष-दिलचस्पी रखते हैं।

समझा जाता था कि यदि किसी प्रश्न पर लाइ सभा में मन्त्रिमण्डल की पराजय भी हा जाये तो त्याग-पत्र देना आवश्यक न था। दूसरे, बहुत समय से यह भी समझा जाता था कि लाइ सभा किसी भी वित्तीय विधेयक को कॉमन सभा की इच्छा के विरुद्ध संशोधित अथवा अस्वीकृत न कर सकती थी।

1911 में दोनों सदन के बीच लॉयड जाज के वजट पर तीव्र मतभेद पैदा हुआ, जिसके परिणामस्वरूप 1911 का पार्लियामेंट एक्ट बना। उस वष के वित्तीय विधेयक अर्थात् वजट में तत्कालीन वित्त मन्त्री लॉयड जाज ने कुछ नये करो के प्रस्ताव रखे थे, उनमें कुछ कर भूमि पर थे। चूंकि इन करो का बड़े भूमिपतियों पर बुरा प्रभाव पड़ने का था, अतएव लाइ सभा ने उस विधेयक को अर्ध विधेयक की भाँति ही अस्वीकृत कर दिया। कॉमन सभा ने लाइ सभा के इस कार्य पर नाराजगी प्रकट करने के हेतु एक प्रस्ताव में लाइ सभा के कार्य को मविधान का उत्तरदायक और कॉमन सभा के विशेषाधिकार पर आपात बताया। इस पर भी लाइ सभा ने अपना हल नहीं बदला, फलतः प्रधानमन्त्री ने नये चुनाव कराने का निणय किया। तदनुसार चुनाव हुए और चुनाव अभियान में यह एक महत्वपूर्ण प्रश्न रहा कि लाइ सभा की शक्तियाँ कम की जायें। उदार दल, जिसका मन्त्रिमण्डल था, चुनावों में विजयी हुआ और मन्त्रिमण्डल ने वित्त विधेयक को फिर से कॉमन सभा में पास कराकर दूसरी बार ऊपर वाल सदन में भेजा। इस बार उच्च सदन ने जनता के निणय को स्वीकार किया और वित्त विधेयक पर अपनी सहमति प्रदान की। परन्तु उदार दल ने फिर भी निश्चय किया कि दोनों सदन का पारस्परिक सम्बन्धों को इस प्रकार स्पष्ट किया जाये कि फिर ऐसा अवसर न आये।

1911 का पार्लियामेंट एक्ट—उपरोक्त उद्देश्य की पूर्ति के हेतु मन्त्रिमण्डल ने एक विधेयक कॉमन सभा में पास कराया। इस विधेयक में लाइ सभा की शक्तियाँ पर महत्वपूर्ण सीमाएँ लगाने का प्रस्ताव था। मन्त्रिमण्डल ने लाइ सभा को यह धमकी दी कि उस प्रश्न पर फिर से चुनाव कराये जायेंगे यदि लाइ सभा ने विधेयक को स्वीकार न किया। लाइ सभा ने धमकी को परवाह न की और फिर से चुनाव हुआ। इस बार भी जनता ने कॉमन सभा के निणय अर्थात् मन्त्रिमण्डल की नीति का समर्थन किया। इस बार भी लाइ सभा विरोध करने पर जड़ी थी, परन्तु मदन की इस धमकी से कॉमन सभा की बात स्वीकार करनी पड़ी कि यदि लाइ सभा ने मामी तो विधेयक को पास कराने के लिए आवश्यक सख्या में नये पीयर बनाने पड़ेंगे। अतः में लाइ सभा ने कॉमन सभा द्वारा पारित विधेयक का पास कर दिया। इसके मुख्य प्राविधान ये हैं (1) कॉमन सभा द्वारा पारित घन विधेयक कॉमन सभा में पास होने की तारीख से एक माह के बाद कानून बन जायेंगे, चाहे लाइ सभा उन्हें स्वीकार न करे। (2) इसमें घन विधेयक की परिभाषा दी गयी है और यह भी व्यवस्था है कि जब कभी इस बात पर मतभेद उठे कि कोई विधेयक इस परिभाषा के अनुसार घन विधेयक है या नहीं तो कॉमन सभा का अन्त्यस्त इस प्रश्न पर अन्तिम निणय देगा। (3) कोई भी अर्ध सावजनिक विधेयक, जिसे कॉमन सभा ने एक के बाद दूसरे और तीसरे, तीन लगातार सत्रों में इस प्रकार से पास किया हो कि इसके प्रथम और तीसरी बार पास किये जाने के बीच में दो वष की अवधि बीत चुकी हो तो वह तान की अनुमति मिल जाने पर कानून बन जायेगा, चाहे लाइ सभा ने इस स्वीकार न किया हो। आगे से पार्लियामेंट की अधिकाधिक से अधिक पाँच वष होगी, परन्तु पार्लियामेंट, यदि दाना ही सदन सहमत हो और उस पर सही अनुमति भी मिल जाए तो आपात्काल में अपने अस्तित्व को आगे बढ़ा सकती है। दोनों ही विश्व-युद्धों के दौरान ऐसा हुआ क्योंकि ऐसे आपात्काल में चुनाव नहीं कराये जा सकते थे।

1949 का कानून—1947 में लाइ सभा की शक्तियाँ का और अधिक प्रतिवर्धित करने

विभिन्न समूहों द्वारा निर्वाचन विधि का जोरदार समर्थन किया, किन्तु इसमें भी कई बाध स्वीकार किये गये।

सम्मेलन द्वारा प्रस्तावित योजना में बाद की दो विधियाँ का मिश्रण था—पहल, आयरिश पीयरों के प्रतिनिधियों का छोड़कर, सदन की सदस्यता बाधों से कम की जानी थी, जो 327 रहती गयी थी। इनमें से लगभग 3/4 अर्थात् 246 का मुक्त मतदान द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार कॉमन सभा में सदस्यों द्वारा चुनाव होता, जिन्हें तरह-तरह के प्रादेशिक समूहों में बाँटा जाता। इन सदस्यों में से 1/3 से अधिक सदस्यों का चुनाव एक ही कॉमन सभा द्वारा न होना और लाइ सभा के सदस्यों के लिए कोई विशेष अहताय न रहती। दूसरे, संप 8। सदस्यों को पार्लियामेंट की संयुक्त स्थायी समिति द्वारा पीयरों में से छाँटा जाता। तीसरे, शक्तियाँ के विषय में सम्मेलन की सिफारिश यह थी—दूसरे सदन की शक्तियाँ कॉमन सभा में बराबर न होती, न ही वह कॉमन सभा का प्रतिद्वंद्वी बन सकता या और विधायक इन मंत्रिमण्डल के घनान व विभाजन तथा धन विधेयकों पर मतदान की शक्तियाँ प्राप्त न होती। 1922 में लॉर्ड जॉर्ज की सरकार ने लाइ सभा में पाँच प्रस्ताव रखे, जिनमें उपर्युक्त योजना की कई बातें सम्मिलित थीं। इन प्रस्तावों में अप्रतिष्ठित बातें दी गयी थी—(1) लाइ सभा के लगभग 350 सदस्य हों, (2) राज घराने के दूतों, आध्यात्मिक लाइओं और वानूनी लाइओं को पदेन सदस्य (ex officio) रूप में जारी रखा जाये, (3) कुछ सदस्यों का चुनाव हो और कुछ को कानून द्वारा निर्धारित अवधि के लिए नियुक्त किया जाये, (4) कोई विधेयक धन विधेयक है या नहीं इसका निर्णय करने की शक्ति कॉमन सभा के अध्यक्ष से लेकर दोनों सदनों की एक संयुक्त स्थायी समिति का सौंपी जाये, और (5) ऐसे सभी विधेयकों को जिनका उद्देश्य लाइ सभा की रचना व शक्तियाँ में परिवर्तन करना हो, पार्लियामेंट एक्ट के प्राविधानों से अलग रखा जाये जिनके अनुसार कोई भी विधेयक पार्लियामेंट की अवधि में ही दूसरे सदन की सहमति के बिना पार करवाया जा सकता है।

1924 में बाल्डविन मंत्रिमण्डल ने लाइ सभा के सुधार का निश्चय किया, किन्तु कुछ ही दिन बाद मजदूर दलीय मंत्रिमण्डल सत्ता में आया, जिसने इस कठिन समस्या को मुलभूत का प्रयास नहीं किया। 1931 में मेक्डोनाल्ड के नेतृत्व में बने राष्ट्रीय मंत्रिमण्डल के सामने अत्यंत महत्वपूर्ण प्रश्न रहे और उसके बाद बने कई मंत्रिमण्डलों ने भी इस प्रश्न को नहीं उठाया। दूसरे विश्व युद्ध के उपरांत मेजर एटली के नेतृत्व में मजदूर दल की सरकार बनी, जिसने राष्ट्रीयकरण और सामाजिक कल्याण सम्बन्धी बहुत से विधेयकों को पार कराने का कार्यक्रम अपनाया। इन वर्षों में यह भय बना रहा कि सत्तारूढ़ दल और लाइ सभा में संघर्ष होगा, किंतु लाइ सभा ने आम चुनाव के निर्णय को ध्यान में रखकर सरकार के प्रस्तावों में अधिक संशोधन नहीं डाला। कुछ विधेयकों में लाइ सभा ने ऐसे संशोधन किये जिन्हें मंत्रिमण्डल ने देरी से बचने के उद्देश्य से स्वीकार कर लिया। फलतः दोनों सदनों के बीच कोई गंभीर मतभेद न उठा, फिर भी 1947 में सत्तारूढ़ दल ने यह घोषणा की कि लाइ सभा के देरी करने के अधिकार की अवधि घटा दी जाये। यह प्रस्ताव कॉमन सभा में दूसरे वाचन के चरण को पार कर चुका था। इसी बीच में लाइ संसदसद्वी की अध्यक्षता में अनुदार दल ने भी लाइ सभा के सुधार हेतु एक समिति नियुक्त की। इस समस्या के ऊपर विचार करने के लिए तीनों दलों के नेताओं का सम्मेलन हुआ, उसमें लाइ सभा की रचना के प्रश्न पर काफी सहमति रही, किंतु शक्तियों के बारे में वह किसी निर्णय पर नहीं पहुँच सका। सम्मेलन ने अप्रलिखित सिद्धांतों का प्रस्ताव रखा—(1) दूसरा सदन कॉमन सभा का प्रतिद्वंद्वी न होकर उसका पूरक रहे, (2) संशोधित संविधान में यह व्यवस्था की जाय कि लाइ सभा में किसी एक दल का स्थायी बहुमत न रहे, (3) आनुपातिक आधार पर आधारित सदन में उपस्थित होने और मत देने के अधिकार की सदस्यता के लिए योग्य न समझा जाये,

लाइ सभा की आलोचना बहुत समय पूर्व से हुई है। गत शताब्दी के पूर्वार्द्ध में 1832 के सुधार कानून के पूर्व ही जान स्टुअर्ट मिल ने लाइ सभा को एक परेशान करने वाला कण्टक बताया। इसमें कोई सन्देह की बात नहीं कि उसने उस समय के उदारवादियों के मत को अभिव्यक्त किया। लाइ सभा की दूसरी सदन के रूप में आवश्यकता को कुछ लेखक स्वीकार नहीं करते। इस विषय में ग्रीन्ज ने लिखा है कि इसके उत्तर में तीन बातें कही जा सकती हैं—पहली, अब व्यवहार में कामन सभा स्वयं विधि निर्माण कार्य के लिए एक दूसरा सदन है, कैबिनेट और प्रशासन पहला सदन है, जो कि विधेयकों को प्रायः उनका अंतिम रूप ही देते हैं। दूसरे, शासन कार्य में समय का बड़ा महत्त्व है और संसदीय पद्धति में बहुधा वैसे ही किसी प्रश्न या प्रस्ताव पर विचार करने में बहुत समय लगता है। लाइ सभा विशेष रूप से एक दल (आजकल मजदूर दल) द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों को पारित कराने में देरी लगाती है। तीसरे, विधेयकों को दोहराने वाले विधेयकों का प्रारूप बनाने वाले और कानून के विशेषज्ञों की एक समिति लाइ सभा जैसे बड़े सदन से अधिक प्रभावी सिद्ध होगी। लाइ सभा की सबसे अधिक तीव्र आलोचना तथा निंदा इस आधार पर की गयी है कि यह आज के प्रजातन्त्रीय युग में अतीत की एक बहुत ही अलोक्य त्री सस्था है। ऑग ने इसे एक राजनीतिक रूप में समय के विरुद्ध सस्था बताया है और लास्की ने लिखा है कि यह समय के विरुद्ध एक ऐसी सस्था है जिसका पक्ष नहीं लिया जा सकता।¹

लाइ सभा के सुधार हेतु रखे गये प्रस्ताव—1911 के पार्लियामेंट एक्ट के विकल्प रूप में ले सडाउन योजना थी, जिसमें ये प्रस्ताव सम्मिलित थे—लाइ सभा के सदस्यों की कुल संख्या 325 हो और वे इस प्रकार चुने या नामजद किये जायें—(1) 100 सदस्यों का चुनाव पीयरा द्वारा किया जाये, (2) 100 सदस्यों को ताज पीयरो अथवा अन्य व्यक्तियों में से नियुक्त करे, (3) 120 सदस्यों का चुनाव कॉमन सभा के सदस्य विभिन्न प्रादेशिक समूहों में बैठकर करे, और (4) समस्त पादरी पांच पादरियों को नियुक्त करे। इस योजना को उदारवादी दल ने स्वीकार नहीं किया और उन्होंने पार्लियामेंट एक्ट का निर्माण किया।

1917 में लाइ ग्राइस के सभापतित्व में 30 सदस्यों का एक सम्मेलन आयोजित हुआ, इन सदस्यों में सभी मतों के प्रतिनिधि सम्मिलित थे। सम्मेलन ने दूसरे सदन की रचना और शक्तियों के प्रश्न पर गम्भीर विचार किया और इसकी रिपोर्ट 1918 में प्रकाशित हुई। रिपोर्ट में इस प्रश्न की कठिनाइयाँ पर बल दिया गया और द्वितीय सदन की रचना के लिए विभिन्न विधियों पर विचार किया गया। मतियों के परामर्श से ताज द्वारा सदस्यों की नामजदगी की विधि को सम्मेलन ने इन आधारों पर अस्वीकृत कर दिया कि इस विधि के अंतर्गत इस बात की कोई प्रत्याभूति नहीं कि जिन सदस्यों को नामजद किया जायेगा वे योग्य ही होंगे तथा इस प्रकार की नामजदगी अधिकांशतः दल के लिए की गयी सेवाओं का फल होगी। साधारण निर्वाचकों द्वारा प्रत्यक्ष निर्वाचन विधि को इस कारण से अस्वीकृत किया गया कि इस प्रकार से चुना गया दूसरा सदन पहले ही सदन की नकल होगा और उसका प्रतिद्वंद्वी भी। स्थानीय सस्थाओं द्वारा चुनाव की विधि के पक्ष में कई बातें होती हुए भी इस कारण से स्वीकार नहीं किया गया कि इसके परिणामस्वरूप स्थानीय सस्थाओं के निर्वाचनों में भी दलीय राजनीति का प्रवेश हो जायगा, जो उस समय तक निर्दलीय आधार पर होते थे। सम्मेलन ने दूसरे सदन के सदस्यों का कॉमन सभा के सदस्यों—या तो सभी का सम्पूर्ण सदन द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व के अनुसार या उसके

¹ as the second of political democracy it is by almost universal consent are ind sensible anachronism —Laski II J *Parliamentary Government in England* p 111

दिया जाता। इसके अधिकतर सदस्य ऐसे व्यक्ति होते हैं जिन्हें सदन की सदस्यता की इच्छा नहीं होती। इसके सदस्यों की संख्या बहुत बड़ी है, किंतु इसकी कार्यवाही में भाग लेने वाले सदस्यों की तुलना में यह कहना कठिन होगा कि कामन सभा के सदस्य उनसे बुद्धिमत्ता, उच्च चरित्र और सावजनिक भावना में बढकर होते हैं। इसमें उद्योग, कृषि, वित्त, विज्ञान, साहित्य और घम सभी का प्रतिनिधित्व है। लाउ सभा के अनेक सक्रिय सदस्य कॉमन सभा के अनुभवी सदस्य होते हैं। चूंकि यह जीवित है और राष्ट्रीय जीवन के ताने बाने में इतनी गहराई से बुना हुआ है, अतएव सबसे बुद्धिपूर्ण मांग तो यही होगी कि इसका अंत न करके इसकी 1948 की रिपोर्ट के आधार पर पुनरचना की जाये। लाउ सभा के अधिकतर सक्रिय सदस्यों को बड़ा अनुभव होता है, जो विशेष विषयों पर विचार तथा वाद विवाद में महत्त्वपूर्ण योगदान करते हैं।

इस रूप में लाउ सभा पहले सदन की पूरक है और यह तथ्य कि इसमें अनुदारदलीय सदस्यों की प्रधानता है, अधिक जथमय नहीं है, क्योंकि इसमें हुए वाद विवाद से मंत्रिमण्डल की कोई खतरा नहीं पहुँचता। लाउकी ने भी लिखा है, 'यदि जनतः श्रेय राज्य में दूसरा सदन रखना हो, तो लाउ सभा, जबकि अनुदारदलीय सरकार हो, विश्व में सबसे अच्छा दूसरा सदन है। उसमें विचार करने का स्तर ऊँचा होता है। वह अस्थायी भावनाओं की लहरों की ओर ध्यान नहीं देता जिससे निर्वाचकों का धोखा दिया जा सकता है। उसके पास उन सभी प्रकार के विषयों पर विचार करने के लिए समय होता है जिनके लिए काफी समय की आवश्यकता होती है और भार से दबी कॉमन सभा उन पर कठिनाई से विचार कर सकती है। वह वास्तविक विवाद वाली समस्याएँ केवल उस समय उपस्थित करता है जब प्रगतिशील दल की सरकार होती है।'¹

अन्त में, लाउ सभा का सुधार किन सिद्धांतों के अनुसार किया जाये? इस सम्बन्ध में ब्राइस रिपोर्ट के अतिरिक्त निम्नलिखित सुझाव विचारणीय हैं—1948 के निदलीय नेताओं के सम्मेलन द्वारा इससे पुनर्गठन हेतु ये सिद्धांत स्वीकृत हुए थे—(1) दूसरा सदन पहले सदन का पूरक हो, प्रतिद्वंद्वी नहीं। (2) दूसरे सदन की रचना इस प्रकार हो कि जहाँ तक व्यावहारिक हो सके, इसमें किसी एक स्थायी दल का बहुमत न रहे। (3) इसकी सदस्यता के लिए पटुक्त अधिकार ही काफी न हो। (4) इसके सदस्यों को पार्लियामेंट के लाउ (Lords of Parliament) कहा जाये। (5) स्त्रियों को भी इसकी सदस्यता प्रदान की जाये। (6) राज-वंशजों, आध्यात्मिक और कानूनी लाइनों को भी इसमें सम्मिलित किया जाये। (7) जिससे कि साधारण आय वाले व्यक्तियों को भी इसकी सदस्यता मिल सके, इसके सदस्यों को पारिश्रमिक दिया जाये। (8) ऐसे पीयरों को जो दूसरे सदन के सदस्य न हों कॉमन सभा के चुनावों में मतदान व खड़े होने का अधिकार दिया जाय। (9) इसके सदस्यों की नियोग्यताओं के आधार पर अलग किये जाने की व्यवस्था हो।

(2) कॉमन सभा—यह निचला या लोकप्रिय सदन है। इसमें वयस्क मताधिकार के आधार पर निर्वाचित जन प्रतिनिधि सदस्य होते हैं। वर्तमान कॉमन सभा की सदस्य संख्या 630 है। इसका साधारण कार्यकाल पाँच वर्ष है। विभिन्न वर्षों में कामन सभा की रचना में देश के विभिन्न भागों का प्रतिनिधित्व रहा है। 1956 में कॉमन सभा में 625 सदस्य थे जिनमें इंग्लैंड, वेल्स, स्कॉटलैंड, उत्तर आयरलैंड के क्रमशः 506, 36, 71, 12 प्रतिनिधि थे।

ब्रिटिश पार्लियामेंट के महत्त्वपूर्ण कार्यों का संक्षिप्त विवेचन अप्रतिष्ठित है—पहला, यह सरकार अधीन मंत्रिमण्डल को कार्य में रखती है और बहुमत प्राप्त दल का अपना मंत्रिमण्डल बनाने का अवसर देती है। कॉमन सभा का मुख्य कार्य ही मंत्रिमण्डल को बनाना, उनका समर्थन

(4) सदस्या को 'पालियामेंट का लाड' कहा जाय और उह व्यक्तिगत तथा प्रतिष्ठात्मक कार्य व सावजनिक सेवा के आधार पर नियुक्त किया जाय, तथा (5) स्त्रिया को भी पुरुषों की भाँति 'पालियामेंट का लाड' नियुक्त किया जाना चाहिए।

कॉमन सभा द्वारा पास किये गये विधेयक को लार्ड सभा ने अस्वीकृत कर दिया, परन्तु 1949 में मजदूर दलीय सरकार का विधेयक पास हो गया।

क्या दूसरा सदन आवश्यक है? अधिकतर लेखक दूसरे सदन को आवश्यक बताते हैं। अधिकतर राज्यों में अब द्विसदनीय विधायिकाएँ हैं और दूसरे सदन की आवश्यकता तथा उपयोगिता पर अधिक वाद विवाद नहीं होता है। एकारत्मक राज्य में दूसरा सदन इसलिए आवश्यक समझा जाता है कि वह दूसरे सदन द्वारा दीर्घता से पारित किये गये विधेयकों पर रोक लगाने अथवा उसके पास होने में देरी लगाने का साधन होता है।¹ अतः उसकी रचना और शक्तियाँ अवश्य ही विचारणीय प्रश्न हैं। जॉनिंग्स ने 'दूसरे सदन की आवश्यकता' शीर्षक के अंतर्गत लिखा है—'इस तक का कि लाड सभा में अनुदार दल का स्थायी बहुमत न हो, यह अर्थ नहीं कि लाड सभा ही नहीं होनी चाहिए। यह प्रश्न कि ऐसा सदन वाछनीय है या नहीं इस बात पर निर्भर करेगा कि लाड सभा के क्या कार्य हैं अथवा होने चाहियें।'² ग्राइस रिपोर्ट में इसकी आवश्यकता को स्वीकार किया गया है और यह भी बताया गया है कि इसके कार्य क्या होने चाहियें? अथवा सभी योजनाओं में तथा विभिन्न दलों द्वारा इसके सुधार की बात कही गयी है, किन्तु इसके उन्मूलन पर बल नहीं दिया गया है। हम जॉनिंग्स के इस मत से पूर्णतया सहमत हैं—गत 50 वर्षों से इस बात पर काफी सहमति है कि लार्ड सभा का होना वाछनीय है, जिसमें सावजनिक महत्त्व के प्रश्नों पर (किन्तु राजनीतिक प्रवादों पर नहीं) वाद विवाद हो सके, जहाँ प्रशासन के सदीय नियम तथा सम्बंधी ऐसे पहलुओं पर ध्यान दिया जा सके जो तकनीकी अधिक हों और विवादग्रस्त कम।

रेन्जे म्यूर ने भी दूसरे सदन की आवश्यकता को दो आधारों पर समर्थित बताया है। पहले, यह ऐसे कार्य के विरुद्ध संरक्षण रूप में आवश्यक है जिस पर पहला सदन कम विचार करे, जो सम्भवतः क्रांतिकारी हों और जिस पर राष्ट्र का मत न जाना गया हो तथा जो राष्ट्र की वास्तविक इच्छा के विरुद्ध हों। दूसरे, विधि निर्माण तथा अन्य कार्यों की मात्रा इतनी अधिक है कि अकेला पहला सदन उसे नहीं कर सकता। अतएव दूसरा सदन पहले सदन के पूरक रूप में आवश्यक है और बड़ी त्रुटियों को सुधारने के लिए भी जो कि अनुचित जस्टिवाजी और अपर्याप्त वाद विवाद से उत्पन्न हो सकती है।³ ऑग और जिंक लिखते हैं—'वास्तव में, ब्रिटेन में कोई ऐसा संरक्षण न होने के आधार पर जैसा कि दुष्परिवर्तनीय सविधान का होता है या जैसा कि लोक निर्णय की प्रक्रिया का स्विटजरलैण्ड में है, यह तक दिया जाता है कि ब्रिटेन को अथवा बहुत से राज्यों से भी अधिक दूसरे सदन की आवश्यकता है, जिसे दोहराने और मनन करने की पूरी शक्तियाँ प्राप्त हों।'⁴

दूसरा सदन क्यों कायम है? इस प्रश्न के उत्तर में इसकी आवश्यकता के अतिरिक्त दो बातें और कही जाती हैं। पहली, हैरिसन के अनुसार ब्रिटेन में द्वितीय सदन कायम है, क्योंकि वह सदा ही रहा है अर्थात् ब्रिटिश जाति की रुढ़िवादिता के कारण इसका उन्मूलन सम्भव नहीं है। दूसरे, लाड सभा जैसी भी रही है यह काफी उपयोगी सिद्ध हुई है। लाड सभा का कार्य अधिकांशतः बहुत ही अनुभवी व योग्य व्यक्तियों द्वारा संचालित होता है और इसके सदस्यों को कोई वेतन नहीं

¹ Bailey Sydney D. *British Parliamentary Democracy* p 33

² Jennings J. *English Institutions* p 98

³ Muir R. *How Britain is Governed* p 193

⁴ Ogg and Zink. *Modern Foreign Governments* p 211

की नीति का स्पष्टीकरण करते हैं और सरकार के पक्ष में बहुमत का समर्थन पाने के प्रयत्न करते हैं। वास्तव में सरकारी नीति और कार्यक्रम की आलोचना के लिए यह मुख्य अवसर प्रदान करती है। पार्लियामेंट के सदस्य सरकारी कार्यों की खुलकर आलोचना कर सकते हैं तथा निर्वाचकों की शिकायतों को भी खोलकर रख सकते हैं। पाँचवे, पार्लियामेंट के अग्र काय भी हैं, जिनका सक्षिप्त विवेचन देना आवश्यक प्रतीत होता है।

(1) याचिकाएँ पेश करना—आजकल इसका प्रयोग 'नहीं' के समान होता है अतएव इसका महत्त्व सबसे कम है। याचिकाएँ बहुत ही कम पेश की जाती हैं और उनके पेश करने पर साधारणतया कोई वाद विवाद नहीं होता। उनकी जाच करने के लिए एक समिति होती है।

(2) प्रश्न—प्रश्न पूछने का अत्यधिक महत्त्व है। सदस्य सभी सरकारी कार्यों के बारे में प्रश्न पूछने का नोटिस दे सकते हैं। यदि वे उनका सदन में मौखिक उत्तर चाहते हैं तो वे उन पर चन्द्र बिन्दु (asterisk) लगाते हैं। कोई भी सदस्य एक दिन में तीन से अधिक प्रश्न नहीं पूछ सकता। ऐसे प्रश्न जिनका उत्तर उस समय न दिया जा सके, पार्लियामेंट के वाद विवाद की सरकारी रिपोर्टों में छपे रूप में दिया जाता है। जब किसी प्रश्न का मौखिक उत्तर दे दिया जाता है तो उस पर पूरक प्रश्न पूछे जा सकते हैं जिसका पहले से कोई नोटिस नहीं देना होता और वह कोई भी सदस्य पूछ सकता है। साधारणतया प्रश्न पूछने का उद्देश्य विभिन्न प्रकार की सूचना प्राप्त करना है और इसके लिए प्रश्न पूछने से कोई और अधिक अच्छा अथवा प्रभावी उपाय नहीं है। परन्तु बहुत से प्रश्न जनता की शिकायतों की अभिव्यक्ति करने तथा व्यक्तियों को परेधान करने के उद्देश्यों से भी पूछे जाते हैं। मंत्रिमण्डल कुछ प्रश्नों का उत्तर यह कह कर नहीं देते कि उनमें विषय में गोपनीयता आवश्यक है अथवा चल रही बातों पर अनुचित प्रभाव पड़ेगा। अध्यक्ष अपने विवेक में कुछ विशिष्ट प्रकार के प्रश्न पूछने की आज्ञा देने से मना कर सकता है जैसे सम्प्रभु अथवा मित्र-राष्ट्रों के सम्बन्ध में पूछे गये अशिष्ट प्रश्न।

(3) प्रस्ताव—पार्लियामेंटरी प्रक्रिया में इनका बड़ा महत्त्व है, क्योंकि सदन में किसी प्रस्ताव के पेश होने पर ही वाद विवाद हो सकता है और इनके द्वारा उसे समाप्त भी कराया जा सकता है। सदन के नियमों में दिया हुआ है कि प्रस्ताव कब और किन विषयों पर पेश किये जा सकते हैं। कुछ प्रस्तावों का सम्बन्ध तो विधेयकों पर विचार करते समय उनके लिए विहित प्रक्रिया के अन्तर्गत विभिन्न चरणों से होता है। इनके अतिरिक्त विरोधी पक्ष निम्न का प्रस्ताव, अविश्वास का प्रस्ताव अथवा काम-रोको प्रस्ताव पेश कर सकता है, जिन पर खुलकर वाद विवाद होता है और यदि वह बहुमत द्वारा पास हो जाएँ तो मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़े। वाद विवाद के अग्र अवसरों में राजगद्दी से भाषण (Speech from the throne) प्रमुख है जिस पर लगभग एक सप्ताह तक सदन में वाद विवाद चलता है। वित्तीय प्रस्तावों पर सम्पूर्ण सदन की समितियों में काफी दिन तक वाद विवाद होता है और अग्र विधेयकों पर समिति की रिपोर्ट पेश होने पर दूसरे वाचन के दौरान विस्तृत वाद विवाद होता है।

(4) वाद विवाद—पार्लियामेंट (विशेष रूप से कॉमन सभा) में हुए वाद विवाद जनता की राजनीतिक शिक्षा के बहुत ही महत्त्वपूर्ण साधन हैं। पार्लियामेंट की कार्यवाही की रिपोर्ट सभी समाचार-पत्रों में प्रकाशित होती हैं और वे अधिकांश जनता को आकर्षित करती हैं। चाह उनके पढ़ने वालों की संख्या कम ही हो, किन्तु देश की बहुत बड़ी जनसंख्या उनके बारे में जानकारी पाने की इच्छुक रहती है। कॉमन सभा का दूसरा महत्त्वपूर्ण कार्य राजनीतिक नेताओं का चयन करना है। यह राजनीतिक स्याति व ऊँचा नाम पाने का प्रमुख माग है। सदन में ही स्यातियाँ खोई जाती हैं तथा प्राप्त की जाती हैं। सदन में दिया गया पहला भाषण ही, यदि वह बहुत ही उच्च कोटि का हो, मंत्री पद पाने का प्रथम पग होता है। प्रायः सभी कैबिनेट

करना और पदच्युत करना है। सिद्धांत रूप में मंत्रिमण्डल कामन सभा के प्रति उत्तरदायी होता है अर्थात् सदस्या के बहुमत का समर्थन खो जाने पर मंत्रिमण्डल को या तो त्यागपत्र देना पड़ता है अथवा वह पार्लियामेंट का विघटन करा सकता है। सत्तारूढ़ मंत्रिमण्डल को सदैव ही यह ध्यान रहता है कि विरोधी दल आवश्यकता पड़ने पर अपना मंत्रिमण्डल बना सकता है।¹ हेरिसन के मतानुसार कॉमन सभा का आवश्यक कार्य यह है कि कैबिनेट को, जो दिन प्रतिदिन के कार्यों में सवशक्तिशाली होती है, देश के जनमत से सम्बन्धित बनाये रखे, क्योंकि ब्रिटेन में जनमत कहीं अधिक शक्तिशाली है जो कैबिनेट का बनाता और भंग करता है। कॉमन सभा के कार्यों द्वारा जनता को यह पता रहता है कि कैबिनेट क्या कर रही है और कैबिनेट यह जान पाती है कि जनता उसके बारे में क्या सोचती है। पार्लियामेंट सासन और शासितों के बीच होने वाली क्रिया प्रतिक्रिया का केन्द्र बिंदु है, जिसके द्वारा वे एक दूसरे को प्रभावित करते हैं।

दूसरे, पार्लियामेंट का मुख्य कार्य विधि निर्माण का है। सभी प्रकार के कानून पार्लियामेंट में पास होते हैं और इसके द्वारा पारित सभी विधेयको पर राज की अनुमति मिल जाती है। नये कानून को बनाना, पुराने कानूनों में संशोधन करना तथा अधीनस्थ अथवा प्रदत्त विधि निर्माण पार्लियामेंट के महत्वपूर्ण कार्य हैं। इस क्षेत्र में पार्लियामेंट और कैबिनेट का वास्तविक भूमिका क्या है, इस प्रश्न का विवेचन चौथे विभाग में किया जायगा। यहाँ यह बताना आवश्यक प्रतीत होता है कि कानूनी दृष्टि से पार्लियामेंट सर्वोच्च है अर्थात् यह किसी भी प्रकार का कानून बना सकती है। इसके बनाये कानूनों को न्यायालय अवैध घोषित नहीं कर सकते जैसा कि संप्रभु राज्य अमेरिका या भारत में है। एक अ य दृष्टि से भी पार्लियामेंट विधि निर्माण कार्य में सम्प्रभु (sovereign) है, ब्रिटेन का संविधान अलिखित तथा एकात्मक है, अर्थात् पार्लियामेंट जब चाहे और जैसा चाहे साधारण कानून बनाने की प्रक्रिया द्वारा ही सांविधानिक कानून बना सकती है। ब्रिटेन में संविधान सर्वोपरि नहीं है, सर्वोपरिता पार्लियामेंट को ही प्राप्त है।

सर एडवर्ड कोक के अनुसार पार्लियामेंट की शक्ति तथा अधिकार क्षेत्र इतना सर्वोपरि तथा पूरा है कि उसकी सीमाये नहीं बांधी जा सकती। ब्लेकस्टोन लिखता है 'पार्लियामेंट को धार्मिक या लौकिक, नागरिक, सैनिक, समुद्री अथवा फौजदारी आदि सब तरह के विषयों पर कानून बनाने, उनकी पुष्टि करने, उन्हें बढ़ाने तथा व्याख्या करने की सर्वोच्च तथा अनिवार्य सत्ता प्राप्त है।' ऑग और जिक के अनुसार पार्लियामेंट को सामान्य कानून की किसी भी नियम को संशोधित करने या समाप्त करने, न्यायालय के किसी भी नियम को अतिक्रान्त करने और किसी भी परम्परागत अभिसमय को अवैध बनाने का अधिकार है। सब तो यह है कि यद्यपि पार्लियामेंट अनेक व्यावहारिक प्रतिबंधों, नतिक हवावदों, जनमत, अन्तर्राष्ट्रीय कानून और अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों के अंतर्गत कार्य करती है—फिर भी यह कानूनी दृष्टि से अप्रतिबाधित है और इसके कोई अथवा सभी कार्य अ य किसी के द्वारा संशोधित नहीं हो सकते, वही उनमें स्थापन कर सकती है। सनैप में, विनटन हाग के शब्दों में पार्लियामेंट बाई भी कार्य कर सकती है और कोई ऐसा परिणाम प्राप्त कर सकती है जिस मनुष्य निर्मित कानून द्वारा प्राप्त किया जा सकता है।² तीसरे, पार्लियामेंट का राष्ट्र की आय तथा व्यय पर नियंत्रण है। सभा आय-व्यय पर प्रस्ताव तथा व्यय को मंजूर इसी के द्वारा स्वीकृत हो जाती है। इन विषयों का विस्तृत विवरण अ य अध्याय में किया जायेगा। चौथे, पार्लियामेंट राष्ट्र का मुख्य प्लेटफार्म है जहाँ पर सभी कैबिनेट

¹ But the chief task of the House of Commons is to maintain a government... It involves the necessity for providing an alternative government. —GROVER H. K. G., *The British Constitution* pp. 44 and 45

² Hogg Q. *The Purposes of Parliament* p. 3.

का अंत कर दिया गया और सभी निर्वाचन-क्षेत्रों को एक सदस्य वाला बनाया गया अर्थात् अब आरक्षित स्थानों के लिए एक सदस्य वाले ही निर्वाचन क्षेत्र हैं। इससे संशोधन अधिनियम, 1961 के अनुसार दादरा व नगर हवेली का प्रशासन राष्ट्रपति के अधीन किया गया, वारहवें संशोधन अधिनियम से गोवा, डामन व ड्यू को भारतीय संघ में एकीकृत कर आठवाँ संघीय क्षेत्र बनाया गया। राज्यों के पुनर्गठन के समय बने संविधान के सातवें संशोधन अधिनियम के अंतर्गत लोक-सभा की रचना इस प्रकार होगी—(1) विभिन्न राज्यों से भूमिगत निर्वाचन-क्षेत्रों द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों की संख्या 500 से अधिक न होगी, (2) संघीय क्षेत्रों के प्रतिनिधियों की संख्या 30 से अधिक न होगी और उनके चुनाव की पद्धति संसद के कानून द्वारा विहित की जायेगी। वर्तमान (चौथे आम चुनाव के बाद बनी) लोकसभा में कुल सदस्यों की संख्या 521 है, जिसमें से विभिन्न राज्यों व संघीय क्षेत्रों द्वारा निर्वाचित सदस्यों की संख्या 518 तथा राष्ट्रपति द्वारा नामजद सदस्यों की संख्या तीन है। नामजद सदस्यों में आन्त भारतीय समुदाय तथा असम के जनजाति क्षेत्रों के प्रतिनिधियों की संख्याक्रमशः दो और एक है। लोकसभा के सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष रीति द्वारा और वयस्क मतदाधार के आधार पर होता है। भारत जैसे विशाल देश में यह सच्चे जनतन्त्र की स्थापना की ओर उठाया गया एक अत्यन्त ही साहसपूर्ण पग था जो सफल सिद्ध हुआ है।

संसद के सदस्यों की अवधि—राज्य सभा एक स्थायी सदन है। इसके लगभग 1/3 सदस्य प्रति दूसरे वर्ष अपने स्थान खाली करते हैं। इसी प्रकार की व्यवस्था संयुक्त राज्य अमरीका की सीनेट के लिए है और अन्य कई देशों में भी उच्च सदन स्थायी होता है अथवा सदस्यों की अवधि निम्न सदन के सदस्यों से लम्बी होती है। साधारणतः लोकसभा की अवधि ब्रिटेन की कॉमन सभा की भाँति पाँच वर्ष होगी और इसकी गणना लोकसभा की प्रथम बैठक की तिथि से की जायेगी। किन्तु आपात्कालीन उद्घोषणा के दौरान लोकसभा की अवधि को संसद के प्रस्ताव द्वारा एक बार में एक वर्ष के लिए बढ़ाया जा सकता है और आवश्यकतानुसार इसकी पुनरावृत्ति की जा सकती है। परन्तु उद्घोषणा के समाप्त होने के उपरान्त यह अवधि छ माह से अधिक नहीं बढ़ाई जा सकती। ब्रिटेन में कॉमन सभा को अपनी अवधि में कानून द्वारा कोई भी परिवर्तन करने का अधिकार है। वहाँ पर व्यवहार में संतुलित मंत्रिमण्डल ही यह निश्चय करता है कि कॉमन सभा का विघटन कब किया जाये, क्योंकि उसके उपरान्त शीघ्र ही नये चुनाव किये जाते हैं। ऐसा निश्चय मंत्रिमण्डल अपने दलगत हित में चुनाव के लिए सुअवसर पाने अथवा विरोधी दल व जनमत के जोर दिये जाने पर ही करता है।

सदस्यों की ग्रहणार्थ—संसद के लिए उम्मीदवारों को (1) भारत का नागरिक होना आवश्यक है, (2) लोकसभा और राज्य सभा के लिए उम्मीदवारों की आयु क्रमशः 25 और 30 वर्ष होनी चाहिए, (3) उम्मीदवारों में वे सब योग्यताएँ भी होनी चाहियें जो संसद उनके लिए कानून द्वारा निर्धारित करे। कोई भी व्यक्ति संसद के दोनों सदनों अथवा संसद के किसी सदन व राज्य विधानमण्डल का एक साथ सदस्य नहीं रह सकता। उपर्युक्त अहताओं के होते हुए उम्मीदवारों में इनमें से कोई अनहता न होनी चाहिए—(1) मंत्री पद तथा संसद के किसी कानून द्वारा मुक्त (जिनमें अब अय श्रेणियाँ के मंत्रियों के पद भी मुक्त हो गये हैं) पदों को छोड़कर भारत अथवा किसी राज्य सरकार के अधीन लाभ के पद पर आसीन होना, (2) किसी भी अधिकारपूर्ण न्यायालय द्वारा पागल घोषित किया जाना, (3) दिवालिया (insolvent) होना, (4) संसद के द्वारा बनाये गये किसी कानून के अंतर्गत अयोग्य ठहराया जाना, जैसे चुनाव के सम्बंध में भ्रष्टाचार व अर्बव कायवाहियों के लिए दोषी होने पर होता है। वास्तव में, संसद द्वारा पारित किये गये जन प्रतिनिधित्व अधिनियम के अंतर्गत उम्मीदवारों के लिए कोई विशेष योग्यता विहित

मंत्री ऐसे व्यक्ति होते हैं जिन्हें संसदीय जीवन का काफी अनुभव प्राप्त होता है। इस विषय में यूमेन ने सच ही कहा है कि संयुक्त राज्य अमरीका में राजनीतिक नेतृत्व पान के लिए अनेक मार्ग हैं, परन्तु ब्रिटेन में एक ही है अर्थात् कॉमन सभा के द्वारा। पार्लियामेंट और कैबिनेट के सम्बन्ध का विवेचन अध्याय ४ में किया जा चुका है।

2 भारत में संघीय संसद

भारत के संविधान में लिखा है 'संघ के लिए एक संसद होगी जो राष्ट्रपति और दो सदनों को मिलाकर बनेगी, जिनके नाम क्रमशः राज्य सभा और लोकसभा (Council of State and House of the People) होंगे।' अब दोनों सदनों के नाम हिंदी में ही राज्य सभा व लोकसभा स्वीकृत हो गए हैं। राष्ट्रपति संसद के किसी भी सदन का सदस्य नहीं होता, किन्तु वह उनका वैसे ही अनिवार्य अंग है जैसे ब्रिटेन में ताज (Crown) होता है।

राज्य सभा की रचना—संविधान के अनुसार इसमें अधिक से अधिक 250 सदस्य हो सकते हैं, जिनमें से 12 सदस्य, जिन्हें कि साहित्य, विज्ञान कला, सामाजिक सेवा आदि में विशेष ज्ञान अथवा व्यावहारिक अनुभव प्राप्त हो, राष्ट्रपति द्वारा नामजद किये जाते हैं, शेष सदस्यों को चुना जाता है। प्रथम राज्य सभा में कुल सदस्यों की संख्या 205 निर्वाचित और 12 नामजद थी। 1956 में राज्यों का पुनर्गठन होने के बाद संविधान के सातवें संशोधन अधिनियम के अनुसार राज्य सभा के कुल सदस्यों की संख्या 220 हो गई थी और वर्तमान राज्य सभा में 12 नामजद सदस्यों के अतिरिक्त अन्य सदस्यों की कुल संख्या 226 है। निर्वाचित प्रतिनिधियों का चुनाव विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं अथवा प्रणाली से करती हैं। संघीय क्षेत्रों के प्रतिनिधि क्षेत्रीय परिषदों द्वारा चुने जाते हैं। राज्य सभा के प्रतिनिधियों का चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के अनुसार एकल संक्रमणीय मत द्वारा होता है। राज्य सभा के सदस्यों का कार्यकाल छ वर्ष है और प्रति दो वर्ष बाद उसके 1/3 सदस्यों का निर्वाचन होता है। अतएव राज्य सभा एक स्थायी सदन है। इससे एक बात स्पष्ट है कि विभिन्न राज्यों को राज्य सभा में समान प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं है। हमारे संविधान निमाताओं ने प्रतिनिधित्व का आधार क्षेत्र, जनसंख्या और सामान्य महत्त्व को माना है।

लोकसभा की रचना—मौलिक संविधान में लोकसभा की रचना के सम्बन्ध में दो बातें दी हुई हैं—(1) कुल सदस्य संख्या 500 से अधिक नहीं हो सकती, (2) विभिन्न राज्यों के प्रतिनिधियों का अनुपात जनगणना के आधार पर एकरूप होना चाहिए, (3) संघीय क्षेत्रों से प्रतिनिधित्व के लिए संसद कानून बना सकती है, और (4) यदि राष्ट्रपति यह समझे कि आन्त भारतीय समुदाय का लोकसभा में पर्याप्त प्रतिनिधित्व नहीं हुआ है तो वह उनके दो प्रतिनिधियों को नामजद कर सकता है। निर्वाचन के हेतु विभिन्न राज्यों को अनेक भूमिगत निर्वाचन क्षेत्रों में बाँटा जाता है। इस सम्बन्ध में भारत का संविधान कहता है कि 'निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन इस प्रकार किया जाये कि प्रति 7½ लाख जनसंख्या के लिए कम से कम एक तथा प्रति पाँच लाख जनसंख्या के लिए अधिक से अधिक एक सदस्य चुना जाये।'।

लोकसभा की रचना-सम्बन्धी हुए संशोधन और वर्तमान लोकसभा की रचना—संविधान के दूसरे संशोधन अधिनियम, 1952 के द्वारा अनुच्छेद 81 के खण्ड (1) (ब) में यह परिवर्तन हुआ है—जनसंख्या के प्रति 7,50,000 के लिए एक सदस्य से कम नहीं बढ़ाया जा सकता है। संविधान के आठवें संशोधन अधिनियम, 1959 से अनुच्छेद 334 को सहायित किया गया है और अनुसूचित वर्गों, जनजातियाँ तथा जाम्मल भारतीयों के लिए आरक्षित स्थानों की व्यवस्था आगामी दस वर्षों के लिए बढ़ा दी गयी। इस संशोधन के बाद ही दो सदस्यों का निर्वाचन

अथवा प्रस्तुत विधेयक पारित नहीं होता अथवा लोकसभा मंत्रिमण्डल के विरुद्ध निंदा का प्रस्ताव (vote of censure) पास कर देती है, या लोकसभा मंत्रियों द्वारा पत्र की गई अनुदानों की मांगों में से किसी को अस्वीकार कर देती है या कोई काम रोकने का प्रस्ताव (adjournment motion) पास कर देती है तो मंत्रिमण्डल को त्यागपत्र देना पड़ता है। सदन की प्रत्येक बैठक के आरम्भ में सामान्यतः पहला घण्टा प्रश्नों के उत्तर देने में व्यतीत होता है। प्रश्नों के द्वारा सदस्य मंत्रियों के कार्यों की कड़ी जाँच व आलोचना करते हैं। इन विभिन्न उपायों द्वारा मंत्रिमण्डल की खुली आलोचना होती है और सच्ची अथवा कल्पित दिवायता को भी सदन में खोलकर रखा जाता है।

अथ काय—संसद की संविधान में संशोधन करने की महत्वपूर्ण शक्ति प्राप्त है। यह राष्ट्रपति पर महाभियोग की कार्यवाही चला सकती है तथा कुछ विधेयक सीमाओं के अधीन सर्वोच्च और उच्च न्यायालयों के न्यायाधीशों को पदच्युत करने के लिए राष्ट्रपति को सम्बोधन पेश कर सकती है। संसद के दोनों सदन संयुक्त बैठक में उप राष्ट्रपति का निर्वाचन करते हैं और उसे बहुमत द्वारा पास किये गये प्रस्तावों के आधार पर पदच्युत भी कर सकते हैं। संसद के सभी निर्वाचित सदस्य राष्ट्रपति के निर्वाचन के लिए निर्वाचक मण्डल (Electoral College) के सदस्य भी होते हैं।

लोकसभा और राज्य सभा की शक्तियों में अन्तर—इस अन्तर को समझने से पूर्व हम धन व वित्त विधेयकों (Money and Financial Bills) तथा अन्य विधेयकों के बीच अन्तर को जानना चाहिए। कोई भी विधेयक धन विधेयक होता है, यदि उसमें अप्रलिखित में से एक भी बात पायी जाय (1) कोई नया कर लगाना, कोई कर खत्म करना, किसी भी कर में परिवर्तन करना अथवा उसका विनियमन करना। (2) ऋण लेना। (3) सचिव निधि व आकस्मिक निधि की देख-रेख तथा उसमें से धन निवातना या उसमें धन जमा कराना। (4) भारत की सचिव निधि में से धन का विनियोग (appropriation) कराना। (5) किसी व्यय को सचिव निधि पर भारित व्यय घोषित करना तथा ऐसे व्यय की राशि को बढ़ाना, इत्यादि। यदि किसी विधेयक के सम्बन्ध में मतभेद पड़ा हो जाय कि वह धन विधेयक है या नहीं तो इस सम्बन्ध में लोकसभा के अध्यक्ष का निर्णय अंतिम होगा। विनियोग विधेयक (Appropriation Act) तथा वित्तीय विधेयक (कर सम्बन्धी विधेयक) वित्तीय विधेयकों की श्रेणी में आते हैं।

सभी ऐसे विधेयकों का आरम्भ लोकसभा में ही हो सकता है। लोकसभा को ही अनुदानों की मांग पर मतदान करने अर्थात् स्वीकृति देने का अधिकार प्राप्त है। वित्तीय मामलों में राज्य सभा की शक्तियाँ अति सीमित हैं, जिनकी विस्तृत विवेचना अन्य अध्याय में की गई है। धन और वित्तीय विधेयकों को छोड़कर कोई भी अन्य विधेयक संसद के किसी भी सदन में प्रारम्भ हो सकता है। यदि कोई ऐसा विधेयक जिस एक सदन ने पास कर दिया हो और दूसरे सदन के पास भेजा गया हो, (अ) दूसरे सदन द्वारा अस्वीकृत कर दिया जाता है या (ज) दोनों सदन उस विधेयक में किये जाने वाले संशोधन के बारे में अन्तिम रूप से सहमत न हो सकें या (इ) दूसरे सदन को विधेयक मिले छ माह से अधिक बीत गये हो और विधेयक पास न हुआ हो, तो उनके मतभेद को दूर करने के हेतु राष्ट्रपति दोनों सदनों की संयुक्त बैठक बुला सकता है। छ माह का समय गिनते समय चार या उससे अधिक दिन तक लगातार सदनों के स्थगित होने या सनावसान होने के काल को उसमें नहीं गिना जायगा। संयुक्त बैठक में भी विधेयक बहुमत द्वारा पास होता है, अतएव यह कहा जा सकता है कि उसमें जनप्रिय सदन के सदस्यों की इच्छानुसार निर्णय होगा, क्योंकि उसमें उनकी संख्या दूसरे सदन के सदस्यों से लगभग दो गुनी होती है। ऐसा विधेयक दोनों सदनों द्वारा एक ही रूप में पारित होने पर राष्ट्रपति की अनुमति के लिए भेजा जाता है।

नहीं की गई है, केवल कुछ नियोग्यताओं को उसमें बताया गया है।

जन प्रतिनिधित्व अधिनियम 1951 में दी गयी कुछ नियोग्यताये इस प्रकार है—
(1) भारतीय दण्ड विधान की धारा 171 (ई) और (एफ) के अन्तर्गत किये गये अपराधों के लिए कारागार दण्ड प्राप्त व्यक्ति पर छ वष के लिए नियोग्यता लागू होती है। (2) चुनाव सम्बन्धी भ्रष्टाचार के अपराध में दण्डित व्यक्ति पर छ वष के लिए नियोग्यता लागू होती है। ऐसे व्यक्तियों को चुनाव में ऐजेंट भी नहीं बनाया जा सकता। परन्तु ऐसी नियोग्यताओं को लिखित कारण के आधार पर निर्वाचन आयोग हटा सकता है। भ्रष्ट प्रथाओं (corrupt practices) में ये अपराध सम्मिलित हैं—(अ) किसी भी उम्मीदवार अथवा उसके समर्थक द्वारा किसी मतदाता अथवा दूसरे उम्मीदवार को घूस देना, (आ) स्वतन्त्र मतदान में हस्तक्षेप के लिए अनुचित प्रभाव (undue influence) डालना, (इ) मूल जाति, जाति, सम्प्रदाय, धर्म आदि के नाम पर मत मागने के लिए अपील करना अथवा धार्मिक चिह्नों का प्रयोग करना, (ई) अथवा उम्मीदवारों के विषय में झूठी बातों को प्रकाशित करना, (उ) मतदान केन्द्र तक या वहाँ से मतदाताओं को वापस ले जाने के लिए सवारी का प्रबंध करना, (ऊ) चुनाव पर नियत राशि से अधिक व्यय करना, और (ए) सरकारी अधिकारियों या कर्मचारियों से सहायता पाना।

संसद के कार्य और शक्तियाँ—संसद के कार्यों और शक्तियों का विवेचन निम्नलिखित शीपको के अन्तर्गत किया जा रहा है—

विधायी शक्तियाँ—संसद को उन सभी विषयों पर कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है जिनका प्रणाली सभ और समवर्ती (concurrent) सूचियों में किया गया है तथा अवशिष्ट विषयों पर भी। राज्यों के लिए राज्य सूची में दिये गये विषयों पर भी संसद आपात्कालीन उद्घोषणाओं के दौरान कानून बना सकती है। इसके अतिरिक्त दो अन्य विशेष प्रक्रियाओं द्वारा भी ऐसा किया जा सकता है। पहले, जब कभी दो या अधिक राज्यों के विधानमण्डल सकल्प पारित करके संसद से किसी विषय विशेष के बारे में कानून बनाने की प्रार्थना करें। दूसरे, जब कभी राज्य सभा 2/3 के बहुमत से यह सकल्प पारित करे कि राष्ट्रीय हित में संसद को कोई कानून बनाना चाहिए। इस सम्बन्ध में एक विशेष उल्लेखनीय बात यह है कि हमारी संसद ब्रिटेन की संसद की भाँति प्रभुतापूर्ण नहीं है। इसका कारण स्पष्ट है। भारत का संविधान सघात्मक है और उसके द्वारा सभ व राज्यों के विधानमण्डलों के बीच शक्तियाँ का विभाजन हुआ है। इसका यह अर्थ हुआ कि भारत का संविधान सर्वोपरि है और यदि कभी संसद कोई ऐसा कानून बना दे जो संविधान का अतिक्रमण करने वाला हो तो सर्वोच्च न्यायालय उस पुनरवलोकन की कार्यवाही द्वारा अवरोध घोषित कर सकता है। इस दृष्टि से भारत की संसद संयुक्त राज्य अमेरिका की कांग्रेस से मिलती है।

राष्ट्रीय वित्त पर नियंत्रण—संसद को दूसरा मुख्य वाय सघीय वित्त पर पूर्ण नियंत्रण रखना है। सभी कर सम्बन्धी प्रस्ताव तथा अनुदानों की माँगें संसद (लोकसभा) द्वारा स्वीकृत होने पर प्रभावी होती हैं, क्योंकि संविधान के अनुसार विधि के अधिकार के सिवाय न तो कर लगाया जायगा और न इकट्ठा किया जायगा तथा सभ की सचिव विधि से कोई धन विधि के अनुकूल तथा संविधान में दिये गये प्रयोजनों और रीति से अथवा विनियुक्त नहीं किया जायगा। संसद ही अनुमान और सावजनिक लेखा समिति को नियुक्त करती है तथा नियंत्रण व महात्ता परीक्षक की रिपोर्ट पर भी विचार कर उचित कार्यवाही करती है।

कायपालिका पर नियंत्रण—संविधान के अनुसार सघीय कायपालिका अर्थात् मंत्रिमण्डल संसद (व्यवहार में लोकसभा) के प्रति उत्तरदायी होता है लोकसभा के बहुमत का विश्वास पाने पर मंत्रिमण्डल पदासीन नहीं रह सकता। यदि लोकसभा में मंत्रिमण्डल द्वारा समर्थित

की समितियाँ ने ऐसे मामला की जाँच व छानबीन की है—सरकार में भ्रष्टाचार और सरकारी अभिकरणों के काम ।

इस परिच्छेद तथा पूर्वगामी परिच्छेद में वर्णित डायट के विभिन्न कार्यों और उनके सम्बन्ध में डायट की शक्तियाँ पर विचार करने पर हम यह सच कहें कि डायट की शक्तियाँ विस्तृत और वास्तविक हैं। संक्षेप में, अब सम्राट नहीं बरन् डायट प्रधानमंत्री को चुनती है। डायट सम्पूर्ण कैबिनेट या किसी मंत्री को उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर, त्यागपत्र देने के लिए विवश कर सकती है। वर्तमान डायट को राष्ट्रीय वित्त पर नियंत्रण शक्ति प्राप्त है, क्योंकि कैबिनेट द्वारा प्रस्तुत बजट पर डायट की स्वीकृति आवश्यक है।¹ डायट वदेशिक मामला पर भी नियंत्रण रखती है, क्योंकि उसे कैबिनेट द्वारा अन्य राज्यों से की गयी संधियों पर सम्पुटीकरण की शक्ति प्राप्त है। डायट के सदस्य मंत्रियों से प्रश्न पूछ सकते हैं और डायट कानूननिका के कार्यों में जाँच व छानबीन कर सकती है। डायट का न्यायाधीश के विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही सुनने की शक्ति भी प्राप्त है। डायट की सबसे महत्वपूर्ण और विस्तृत शक्ति सभी प्रकार के आवश्यक कानून बनाने की है। बाद में डायट के महत्त्व के बारे में लिखा है—वर्तमान संविधान ने प्रभुता को जनता में निहित किया है और डायट को जनता की प्रभुता का सर्वोच्च अंग तथा कानून का एकमात्र स्रोत बनाया है, जापानी राज्य की कानूनी एवं शक्ति संरचना के लिए ये परिवर्तन आधारभूत हैं। इस प्रकार शासन सम्राट के द्वार होन का स्थान पर सदस्य-केंद्रित हो गया है और जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि अत्यधिक शक्तिशाली हो गए हैं।²

जापान में विधायिका-कार्यपालिका सम्बन्ध बहुत ही घनिष्ठ हैं, क्योंकि वहाँ संसदीय उप-मंत्रियों (Parliamentary Vice Ministers) का व्यापक प्रयोग होता है। प्रत्येक सदन से प्रत्येक मन्त्रालय के लिए एक उप-मंत्री नियुक्त किया जाता है। नये संविधान से पूर्व उप-मंत्रियों के सम्बन्ध में यह व्यवस्था थी कि प्रत्येक मन्त्रालय में संसद से केवल एक मंत्री नियुक्त किया जाता था और दूसरा उप-मंत्री नागरिक संवादा से लिया जाता था। नये संविधान से पूर्व नीति का निर्धारण डायट में न होकर, उच्च सैन्य वमान, संयुक्त सैनिक अभिकरणों, प्रिवी कौंसिल और सेवा मन्त्रालयों में होता था परन्तु अब संसद के सदस्यों को वे शक्तियाँ वास्तव में प्राप्त हो गयी हैं, जो उन्हें पहले नाममात्र की प्राप्त थी। अब वे प्रजातन्त्र को सफल बना सकते हैं, यदि उनमें चरित्र हो और वे बुद्धिमानी से काम करें।

सिद्धान्त रूप में तो डायट राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग है, परन्तु व्यवहार में उसकी स्थिति भिन्न है। कैबिनेट प्रतिनिधि सदन का विघटन कर सकती है, बजट पर कैबिनेट की प्रायः पूर्ण अधिकार प्राप्त है, कैबिनेट को संधि करने में प्रशासकीय नेतृत्व भी प्राप्त है, सर्वोच्च न्यायालय डायट द्वारा पारित विधेयकों पर याचिका पुनर्वलोकन की शक्ति रखता है कैबिनेट को प्रथम (patronage) शक्ति भी प्राप्त है। ऐसी दशाओं में डायट को राज्य शक्ति का सर्वोच्च अंग नहीं माना जा सकता। यह तो यद्यपि वाद विवाद का अखाड़ा मात्र है और यह एक अंग में कार्यपालिका के समर्थन हेतु सुविधा प्रदान करती है।³ थ्योडोर मक्नेली के मतानुसार जब से (1955) जापान में बहुदलीय पद्धति का स्थान द्वि-दलीय पद्धति ने लिया है, तब से डायट के प्रति कैबिनेट

¹ Ike N *Japanese Politics* pp 68-69

² The government has thus been transformed from an Emperor centred to a parliament centred mechanism and the elected representatives of the people have become vastly more powerful. Macridis and Ward *Modern Political Systems—Asia* ¶ 92

³ Instead of becoming the highest organ of State power it has become a cockpit for debate and nothing more than the supporting facility for the executive. Linchbarger et al *Far Eastern Governments and Politics—China and Japan* ¶ 532

3 जापान में डायट

वर्तमान संविधान के अंतर्गत डायट की रचना—वर्तमान संविधान के अंतर्गत भी दो सदन वाली विधायिका—डायट की व्यवस्था है। परंतु जबकि निम्न सदन का नाम पुराना ही है उच्च सदन का नाम कौंसिलर सदन (House of Councillors) हो गया है। वास्तव में, नाम में परिवर्तन के साथ उच्च सदन की रचना व शक्तियों में महत्वपूर्ण अंतर हो गया है। संविधान-निर्माताओं ने डायट को शासन का सबसे महत्वपूर्ण अंग बनाया है। संविधान की धारा 41 में कहा गया है कि 'डायट राज्य की शक्ति का सर्वोच्च तथा राज्य की एकमात्र विधि निर्माण करने वाली अंग होगी।' धारा 43 के अनुसार जब दोनों सदनों के सदस्य निर्वाचित हैं जो जनता का प्रतिनिधित्व करते हैं। दोनों सदनों के सदस्यों की संख्या कानून द्वारा नियत की गयी है। प्रतिनिधि सदन में 467 सदस्य हैं, जो 118 चुनाव जिलों से चुने जाते हैं और प्रत्येक चुनाव जिले के 3 से 5 तक प्रतिनिधि हैं, यद्यपि प्रत्येक मतदाता को केवल एक ही मत देने का अधिकार है। चुनाव हेतु प्रत्येक प्रीफेक्चर (प्रान्त) एक से लेकर चार तक जिलों में बंटा है, परन्तु टोकियो के प्रीफेक्चर में सात चुनाव जिले हैं। तुलना की दृष्टि से यहाँ यह बताना उचित होगा कि संयुक्त राज्य अमरीका, ब्रिटेन व भारत के निम्न सदन के कुल सदस्यों की संख्या क्रमशः 435, 625 और 504 है। कौंसिलर सदन आकार में, जैसा कि होना चाहिए, छोटा है। उसके कुल सदस्यों की संख्या 250 है जो भारत की राज्य सभा के लगभग बराबर है।

कौंसिलर सदन के 150 सदस्यों का चुनाव भूमिगत आधार पर प्रीफेक्चरों में होता है और प्रत्येक प्रीफेक्चर को दो से आठ तक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। शेष 100 प्रतिनिधि सम्पूर्ण राष्ट्र द्वारा चुने जाते हैं। जापान में संयुक्त राज्य अमरीका की भाँति पदासीन मॉनमण्डल निर्वाचन क्षेत्रों के निर्माण में समय-समय पर ऐसे परिवर्तन करने का प्रयत्न करते हैं कि जिनसे उनके समयकों को आगामी चुनावों में अधिक स्थान मिल जायें। इस प्रकार के प्रयत्न कानूनों में परिवर्तन करके तथा दोनों सदनों के लिए चुनाव क्षेत्रों के सम्बंध में किए जाते हैं। अस्तु, जापान में भी एक प्रकार से जेरीमंडरिंग की प्रथा है। थ्योडोर रूजवेल्टी के मतानुसार चुनाव के ठीक पहले अथवा बाद में बहुमत दल (अथवा मिला-जुला दल) चुनाव पद्धति के नियमों में अपने हित को आगे बढ़ाने के लिए परिवर्तन करते हैं। 1956 में तत्कालीन प्रधानमंत्री ने एक विधेयक पेश किया जिसका उद्देश्य छोटे निर्वाचन क्षेत्र बनाना था। उसका मत था कि मध्यम आकार वाले निर्वाचन क्षेत्रों की व्यवस्था द्वि-दलीय पद्धति के विकास को रोकती है, परन्तु विरोधी पक्ष ने मन्त्रिमण्डल पर यह आरोप लगाया कि उनका वास्तविक इरादा समाजवादी शक्ति को कम करना था, चूँकि समाजवादी तत्त्व बड़े निर्वाचन-क्षेत्रों के पक्ष में थे। इसी प्रकार की प्रवृत्ति उच्च सदन के सम्बंध में भी पायी जाती है। जबकि अनुदारवादी राष्ट्रीय निर्वाचन क्षेत्रों का उन्मूलन चाहते हैं, समाजवादी सभी स्थानों के लिए राष्ट्रीय निर्वाचन क्षेत्रों के पक्ष में हैं। प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का चुनाव चार वर्ष की अवधि के लिए होता है, परन्तु उसकी अवधि समाप्त होने से पूर्व विघटन हो सकता है। ऐसा होने पर सदन के लिए चुनाव पहले ही होंगे। कौंसिलर सदन के सदस्यों का कार्यकाल छ वर्ष है। उसके आधे सदस्यों का चुनाव प्रति तीन वर्ष पश्चात् होता है, अतएव यह एक स्थायी सदन है। संयुक्त राज्य अमरीका की सीनेट व भारत की राज्य सभा के सदस्यों का कार्यकाल भी छ वर्ष है। परन्तु संयुक्त राज्य अमरीका व भारत में प्रति दो वर्ष बाद 1/3 सदस्यों का चुनाव होता है।

डायट के कार्य और उसकी शक्तियाँ—डायट के सबसे महत्वपूर्ण कार्य तो विधि निर्माण और बजट स्वीकार करना है। दोनों के सम्बंध में आवश्यक प्रक्रिया अग्रे अध्याय में दी गई है।

करता था, सीनेट में सभी रिक्त स्थानों को भरता था। 1948 के राष्ट्रमण्डल निर्वाचन कानून और सीनेट चुनाव कानून के अंतर्गत सीनेट के स्थानों को एक प्रकार के अनुपातिक प्रतिनिधित्व से भरा जाता है, और बीच में समय काल के लिए छाती हुए स्थानों का उस उम्मीदवार की नियुक्ति करके भरा जाता है जो गत चुनाव में हारे हुए उम्मीदवारों में सबसे अधिक मत पाने वाला रहा हो। आस्ट्रेलिया की सीनेट की एक प्रमुख विशेषता यह है कि यह अर्ध-संघीय राज्यों के द्वितीय सदस्यों की अपेक्षा अधिक लोकतांत्रिक है। इसका निर्वाचन में प्रत्येक वयस्क नागरिक को भाग लेने का अधिकार है और कोई भी ऐसा व्यक्ति, जो प्रतिनिधि सदन का सदस्य बनने योग्य हो, सीनेट के निर्वाचन में खड़ा हो सकता है।

प्रतिनिधि सदन—संघीय संविधान के अनुसार प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की संख्या जहाँ तक सम्भव हो सके सीनेट के सदस्यों से तुलनी होनी चाहिए। 1948 में सदन के सदस्यों की संख्या 121 नियत हुई थी, जो कि 1954 में बढ़ाकर 122 कर दी गई और उसमें उत्तरी क्षेत्र व आस्ट्रेलिया के राजधानी क्षेत्र के वे सदस्य सम्मिलित नहीं थे जिन्हें कि मतदान का अधिकार नहीं है। 1922 से सदन में उत्तरी क्षेत्र का एक प्रतिनिधि रहा है और 1949 से राजधानी क्षेत्र का भी एक प्रतिनिधि रहा है। इन क्षेत्रों के सदस्यवाद विवाद में भाग ले सकते हैं। परन्तु सिवाय उन कानूनों या प्रस्ताव आदि के, जिनका सम्बन्ध क्रमशः उनके क्षेत्रों से हो, उन्हें अन्य विधेयकों या प्रस्तावों पर मतदान का अधिकार नहीं है। सदन में विभिन्न राज्यों का प्रतिनिधित्व उनकी संख्या के अनुपात में है। प्रतिनिधि सदन की अवधि तीन वर्ष है, जो चुनाव के बाद प्रथम बैठक से गिनी जाती है, परन्तु गवर्नर-जनरल अवधि से पूर्व भी सदन का विघटन कर सकता है।

संविधान के संघा 41 व राष्ट्रमण्डल निर्वाचन कानून 1918-19 द्वारा राष्ट्रमण्डल के मतदाधिकार की विहित किया गया है। सीनेट व सदन का प्रत्येक सदस्य ब्रिटिश नागरिक होना चाहिए। वह वयस्क हो और उसमें निर्वाचक की सभी अवधारणें हों तथा वह तीन वर्ष से आस्ट्रेलिया में निवासी हो। दोनों सदन के लिए महाधिकार एक ही है और उसका अन्तर्गत सबव्यवस्था व्यवस्था महाधिकार है। 1925 में अनिवार्य मतदान पद्धति लागू की गई। चुनाव एक-सदस्यीय निर्वाचन-क्षेत्र में होते हैं और मतदान में सरल पस-ड की पद्धति प्रयुक्त होती है। प्रत्येक राज्य का निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजित किया जाता है और प्रत्येक क्षेत्र (विभाग) से एक सदस्य चुना जाता है। राज्यों की विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों में विभाजन का कार्य तीन आयुक्तों द्वारा किया जाता है।

संसद की शक्तियाँ—आस्ट्रेलिया की संसद प्रभुत्वपूर्ण विधायिका नहीं है, यह एक महा-महा संविधान से बंधी है, जिसे ब्रिटिश पार्लियामेंट में बनाया और जो स्पष्ट रूप से इसकी शक्तियों को प्रगणित करता है तथा उनके प्रयोग के लिए प्रक्रियाओं और दशाओं को भी विहित करता है। इस प्रकार से प्रगणित शक्तियाँ राज्य विधायिकाओं में निहित हैं। राष्ट्रमण्डल व राज्यों की संसदों के ऊपर संघीय उच्च न्यायालय है और कुछ मामलों में अपीलें प्रिवी परिषद् की न्यायिक सभित में भी जा सकती है, यथा शक्तियों के अधिवास और विस्तार के, समय व म उठने वाले विवाद जिनका वह पक्ष निपट करेगी। यदि राज्य का कोई कानून राष्ट्रमण्डल के कानून से असंगत हो तो बाद का ही कानून माना जायेगा। राष्ट्रमण्डल की संसद को देश की शान्ति, व्यवस्था और सुशासन के लिए प्रगणित विधियों के बारे में कानून बनाने की शक्ति प्राप्त है।

इन विषयों में से मुख्य ये हैं—(1) व्यापार और वाणिज्य, अन्य देशों के साथ तथा विभिन्न राज्यों के बीच, (2) कर लगाना, किन्तु इस प्रकार से कि विभिन्न राज्यों या उनके भागों के बीच किसी प्रकार का भेदभाव न हो, (3) वस्तुओं के उत्पादन व निर्यात पर अधिदान (bounties), (4) श्रृणु सेवा, (5) डाक, तार व टेलीफोन तथा अन्य संचान संचार, (6) नाविक तथा नौकिक प्रतिरक्षा, (7) आस्ट्रेलिया के समुद्री भाग में मछली उद्योग, (8) मुद्रा और

की अधीनता लुप्त होना आरम्भ हो गयी। अब कठोर दलीय अनुशासन के कारण बहुसंख्यक दल अपने ही मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पास नहीं होने देता।¹ इस प्रकार जापान में ब्रिटेन की भाँति कैबिनेट का प्रभुत्व डायट पर स्थापित होने लगा है।

4 ग्रास्ट्रेलिया में राष्ट्रमण्डलीय पार्लियामेन्ट

राष्ट्रमण्डल की ससद (पार्लियामेंट) के तीन अंग हैं—रानी, जिसका प्रतिनिधित्व गवर्नर-जनरल करता है, सीनेट और प्रतिनिधि-सदन। कोई भी विधेयक ससद के दोनों सदन में पारित हो जाने पर गवर्नर-जनरल की अनुमति के लिए भेजा जाता है। अनुमति मिल जाने पर ही वह अधिनियम बनता है, कुछ विधेयकों को वह रानी की अनुमति के लिए रोक रखने की विवकीय शक्ति रखता है। गवर्नर जनरल की अनुमति का अर्थ भी रानी की ही अनुमति से है, क्योंकि वह उसका प्रतिनिधि है।

सीनेट—सीनेट के सदस्यों का चुनाव छ वर्ष की अवधि के लिए होता है, जिनमें से आधे प्रति तीन वर्ष में पद से निवृत्त होते हैं। परन्तु यदि सीनेट व प्रतिनिधि सदन के बीच मत भेद काफी लम्बे समय तक चले तो सीनेट व प्रतिनिधि-सदन दोनों को ही विघटित किया जा सकता है और ऐसी परिस्थिति में पूर्णतया नई सीनेट का चुनाव होगा। सीनेट के सदस्यों का पुनर्निर्वाचन हो सकता है। 1919 तक सीनेट के सदस्यों की कुल संख्या 36 थी, परन्तु 1949 के आम चुनाव के समय से उसके सदस्यों की संख्या 60 हो गयी है और अब प्रत्येक संघांतरित राज्य से 10 प्रतिनिधि सीनेट में आते हैं। सीनेट के चुनावों में सम्पूर्ण राज्य से मिलकर एक निर्वाचक मण्डल बनता है। सीनेट में रिक्त स्थानों को खाली होने के एक वर्ष के भीतर चुनाव द्वारा भरा जाता है। जब कभी सीनेट के सदस्यों की संख्या बढ़ या घट जाती है, तो ससद उसके स्थानों को भरने या उनके खाली होने के लिए आवश्यकतानुसार व्यवस्था करती है, जिससे चक्रगति की नियमितता न बिगड़े। सीनेट के सदस्यों के चुनाव सम्बन्धी अथ सांविधानिक उपबंध, संक्षेप में, अप्रलिखित हैं—(1) सदस्यों का चुनाव प्रत्यक्ष विधि द्वारा होना चाहिए। (2) उनका चुनाव इस प्रकार से हो कि प्रत्येक राज्य एक पूर्ण इकाई के रूप में मतदान करे, सिवाय विधिसंघ के जिसमें कि राज्य की ससद राज्य की विभिन्न निर्वाचन-क्षेत्रों में विभाजित कर सकती है, जब तक कि राष्ट्रमण्डल की ससद कोई दूसरी व्यवस्था न करे। (3) राष्ट्रमण्डल के मौलिक राज्यों का प्रतिनिधित्व सम रहे और किसी राज्य के सीनेट में सदस्यों की संख्या छ से कम न हो। राज्यों का सीनेट में प्रतिनिधित्व सम बनाय रखने के उद्देश्य से यह नियम बनाया गया है कि सीनेट का प्रधान अपना मननात्मक (deliberative) मत डाल सकता है, किन्तु निर्णायक मत नहीं डाल सकता।

सीनेट के लिए निर्वाचकों की अहतायें वे ही हैं जो प्रतिनिधि सदन के लिए हैं। जब कभी सीनेट में कोई स्थान अवधि से पूर्व रिक्त हो जाता है तो उस राज्य की ससद जिसके प्रतिनिधि का स्थान रिक्त होता है, उसे भरती है, ऐसा करते समय उसकी ससद के दोनों सदन मिलकर मतदान करते हैं। इस प्रकार नियुक्त सीनेट का सदस्य अपने पद पर सीनेट या प्रतिनिधि सदन के आगामी निर्वाचन तक रहता है, जबकि उत्तराधिकारी चुना जाता है। राष्ट्रमण्डल की ससद को अधिकार प्राप्त है कि वह सीनेट के सदस्यों के चुने जाने की विधि विहित करे, परन्तु यह विधि सभी राज्यों के लिए एकरूप होनी चाहिए। 1946 से पूर्व सीनेट के लिए मतदान विधि पसंद पद्धति (preferential system) थी, जिसके अन्तर्गत वह दल जो राज्य में बहुमत प्राप्त

विधेयक या प्रस्ताव पर आक्रमण कर सकता है, उसके काय में बाधा डाल सकता है और रियायत पाने के लिए दरी लगा सकता है। राष्ट्रमण्डलीय के इतिहास में जब कभी भी सीनेट किसी धन विधेयक को सशोधन करने के विषय में सदन से की गई अपनी प्राथनाओं पर अड गई और सदन द्वारा उनके पहली बार अस्वीकृत होने पर भी उसने उन्हें दोहराया है, तो प्रतिनिधि सदन ने, इस प्रकार के हठ की साविधानिकता को न मानते हुए भी तत्कालीन अतग्रस्त प्रश्न को मान लिया है। 1908-09 तक द्वि-दलीय पद्धति के विकास ने संविधान में समाविष्ट इस आशा को भंग कर दिया है कि सीनेट नाममात्र का राज्यो का सदन रहे।¹

5 कनाडा में पार्लियामेंट

पार्लियामेंट की रचना—कनाडा के संघ की विधायी सत्ता पार्लियामेंट में निहित है, जिसके अंग रानी, सीनेट और कॉमन सभा हैं। संघ के निर्माण के समय सीनेट के सदस्यों की संख्या 72 थी, जो नये प्रांतों के जुड़ने के बाद अब 102 हो गई है। सीनेटरो का विभिन्न प्रांतों के विधान-मण्डलों द्वारा चुनाव नहीं होता। उनकी नियुक्ति सपरिपक्ष गवर्नर जनरल द्वारा की जाती है और वे आजीवन सदस्य रहते हैं। ब्यूवेक को छोड़कर गवर्नर-जनरल प्रत्येक प्रांत के प्रतिनिधि रूप में उसके निवासियों की नियुक्ति करता है। ब्यूवेक ऐसा प्रांत है जिसे सीनेट में प्रतिनिधित्व के लिए एक इकाई नहीं माना जाता, प्रत्येक सीनेटर उसके एक उप विभाग के लिए नियुक्त किया जाता है। परन्तु यहाँ पर यह बात देना उचित होगा कि यद्यपि सीनेटरों की नियुक्ति प्रांतों का प्रतिनिधित्व करने के हेतु होती है कि तु वे प्रांतीय सरकार अथवा निर्वाचकमण्डल के प्रवक्ता के रूप में कार्य नहीं करते। इस दृष्टि से वे अन्य संघीय राज्यों के सीनेटरों से भिन्न हैं।

सीनेटरों के लिए अग्रलिखित योग्यताएँ विहित हैं (1) उसकी आयु 30 वर्ष होनी चाहिए। (2) वह या तो (अ) वहाँ का जन्मजात नागरिक हो, (आ) या देशीकृत नागरिक हो। (3) उसकी वास्तविक तथा वैयक्तिक सम्पत्ति ऋण और देनदारी काटकर 4,000 डॉलर से अधिक हो। (4) वह उस प्रांत का निवासी हो जिसके लिए उसकी नियुक्ति की जाय। सीनेटर स्त्री या पुरुष कोई भी हो सकता है। अपना स्थान ग्रहण करने से पूर्व एक शपथ लेनी होती है। वह अपने पद पर आजीवन रह सकता है, किन्तु यदि वह चाहे तो गवर्नर जनरल को सम्बोधित त्यागपत्र द्वारा अपना पद छोड़ सकता है। उसका पद अग्रलिखित दशाओं में भी खाली हो सकता है—(अ) यदि वह पार्लियामेंट के सगातार दो सत्रों में अनुपस्थित रहे, (आ) यदि वह किसी विदेश के प्रति निष्ठा की शपथ खाये, (इ) यदि वह दिवालिया हो जाय, (ई) यदि उसे गम्भीर आरोप के लिए दण्डित किया जाय, और (उ) यदि सम्पत्ति अथवा निवास के आधार पर उसकी योग्यता का अंत हो जाय।

1867 के ब्रिटिश नॉथ अमेरिका कानून के अनुसार उसमें 181 सदस्य थे। कानून में यह भी व्यवस्था थी कि 1871 की जनगणना और प्रति दस वर्ष बाद होने वाली जनगणना के बाद कानून के अंतर्गत विहित नियमों के अनुसार चारों प्रमुख प्रांतों के प्रतिनिधित्व में आवश्यक परिवर्तन किये जायें। यूफ़ोउण्डलण्ड के संघ में प्रविष्ट होने पर उसके लिए सात प्रतिनिधि रखे गये। 1952 में नये कानून से पार्लियामेंट ने विभिन्न प्रांतों के प्रतिनिधित्व में परिवर्तन किया। अब उसके सदस्यों की कुल संख्या 265 है, जो विभिन्न प्रांतों में इस प्रकार विभाजित है आटरियो 85, ब्यूवेक 74, नोवास्कोशिया 12, यूब्रजविक 10, मेनीटोबा 14, प्रिं० कोलम्बिया 21, प्रिंस एडवर्ड द्वीप 4, सस्केचवान 17, अल्बर्टा 17, यूफ़ोउण्डलण्ड 7, यूकिन प्रदेश 1, नॉथ

सिक्के बनाना, (9) स्टेट बैंक से अतिरिक्त बैंकिंग, (10) राजकीय बीमे से अतिरिक्त बीमा व्यवस्था, (11) नाप और ताल, (12) बाह्य मामले, (13) बुढ़ापे व रोग से अयोग्यता की पंशन तथा अन्य सामाजिक सेवार्य, (14) रेलों का निर्माण तथा किसी भी राज्य में राज्य की सहमति से उनका विस्तार, (15) ऐसे मामले जिनके विषय में संविधान में व्यवस्था की है, जब तक कि संसद कोई अन्य व्यवस्था न करे, (16) राज्या की संसदों द्वारा संघीय संसद को भेजे गये मामले, आदि। इनके अतिरिक्त संघीय संसद को अग्रलिखित मामला के बारे में कानून बनाने की अन्य शक्ति प्राप्त है—(अ) राष्ट्रमण्डलीय सरकार की राजधानी और अन्य स्थान, जिन्हें राष्ट्रमण्डल ने सावजनिक प्रयोजन के लिए अर्जित किया हो, (आ) किसी भी सावजनिक सेवा के विभाग से सम्बंधित मामला, यदि उस सावजनिक सेवा का नियंत्रण संविधान द्वारा राष्ट्रमण्डलीय सरकार को हस्तान्तरित किया गया हो, और (इ) अन्य मामले, जिन्हें संविधान में संघीय संसद की अन्य शक्ति के भीतर घोषित किया हो। संविधान के अधीन रहते हुए, संघीय संसद प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की समस्या को घटाने व बढ़ाने वाले कानून भी बना सकती है।

दोनों सदनों की शक्तियों में तुलना—ऐसे विधायक जिनका उद्देश्य कर लगाना हो या धन का किसी सावजनिक सेवा के लिए विनियोग हो, केवल प्रतिनिधि सदन में ही आरम्भ हो सकते हैं, परन्तु सीनेट उन्हें अस्वीकार कर सकती है, उनमें सहायन नहीं कर सकती है, यद्यपि यह उन्हें प्रतिनिधि सदन के द्वारा विचार हेतु सुझावों सहित वापिस कर सकती है और करती भी है। यदि प्रतिनिधि सदन ठीक समझे, तो वह उसमें कोई भी परिवर्तन कर सकता है। यदि सदन किसी प्रस्तावित कानून को पारित कर देता है और सीनेट उसे अस्वीकार कर देती है या ऐसे संशोधनों के बिना पास नहीं करती जिससे प्रतिनिधि सदन सहमत न हो और यदि तीन माह के अवकाश के बाद, प्रतिनिधि सदन उसी या अगले सत्र में, प्रस्तावित कानून को उन संशोधनों के साथ या बिना, फिर से पास कर देता है जो कि सीनेट द्वारा किये गये हों या सुझाये गये हों या जिनसे वह सहमत हो और सीनेट उसे अस्वीकार करती है या पास नहीं करती या ऐसे संशोधनों के साथ पास करती है जिनसे प्रतिनिधि सदन सहमत न हो, तो गवर्नर जनरल व सदन दोनों को एक साथ विघटित कर सकता है। यदि ऐसे विघटन के बाद सदन प्रस्तावित कानून को उन संशोधनों के साथ या बिना, जाँकि सीनेट द्वारा किये गये हों, या सुझाये गये हों या जिनसे सीनेट सहमति प्रकट कर चुकी हो और सीनेट उसे अस्वीकार कर दे या पास न करे या ऐसे संशोधनों के साथ पास करे, जिनसे सदन सहमत न हो, तो गवर्नर जनरल दोनों सदनों की समुक्त बैठक बुला सकता है। उस बैठक में उपस्थित सदस्य उस विधायक के उस रूप पर जिसे कि सदन ने अंतिम बार प्रस्तावित किया था, विचार करेंगे और मतदान करेंगे। यदि प्रस्तावित कानून पूर्ण बहुमत द्वारा पास हो जाये तो उसे संसद द्वारा पास समझा जायेगा।

सीनेट सभा-तरित राज्यों की प्रभुता की चोतक नहीं है। ब्राइस का कथन है—'सीनेट से जो आशा की जाती थी वह पूरी नहीं हुई। उस सभा-तरित राज्यों के हितों की रक्षा नहीं की है, क्योंकि उन हितों के बारे में कोई प्रश्न ही नहीं उठा, न सीनेट नारी व्यक्तियों का ही सदन रहा, क्योंकि कुशल राजनीतिज्ञ, प्रतिनिधि सदन में चले जाते हैं जहाँ सचप के बाद मंत्र पद मिलता है। वैदेशिक नीति या उच्च पदाधिकारियों की नियुक्ति पर नियंत्रण जैसा कोई विशेष कार्य का अधिकार प्राप्त न होने के कारण, जिनसे समुक्त राज्य अमरीका की सीनेट को कुछ शक्ति प्राप्त है, आस्ट्रेलिया की सीनेट प्रतिनिधि सदन की एक निम्न श्रेणी की प्रतिलिपि-मान है।¹ इस विषय में क्रिप्स ने लिखा है—सीनेट का बहुमत ऐसी स्थिति में है कि वह सरकार के प्रत्येक

श्रीलंका पर पड़े, और (ब) संविधान आदेश वापस लेने, उसमें कोई प्राविधान जोड़ने, उसे निलम्बित अथवा संशोधित करने की शक्ति का स्वतन्त्रता परिपक्व आदेश के लागू होने पर अंत हो गया। इसके आगे, 1946 के संविधान परिपक्व आदेश में संशोधन करने वाला कोई भी विधेयक शाही अनुमति के लिए तब तक नहीं भेजा जा सकता जब तक कि उसे प्रतिनिधि सदन की कुल सदस्य संख्या 2/3 ने पास न किया हो। इन सामान्य सीमाओं तथा विधायी व वित्तीय प्रक्रिया सम्बन्धी अन्य सीमाओं के अधीन श्रीलंका की पार्लियामेंट सभी प्रकार के कानून बना सकती है।¹

वित्तीय—श्रीलंका की पार्लियामेंट का राष्ट्रीय निधि पर नियन्त्रण है, परन्तु यह नियन्त्रण मुख्यतः प्रतिनिधि सदन द्वारा ही प्रयुक्त होता है। वर्तमान वित्तीय पद्धति का आधार (Consolidated Fund) है। संविधान आदेश के अनुच्छेद 66 में लिखा है (1) द्वीप की सभी निधियाँ, जिन्हें कानून द्वारा किसी विशेष प्रयोजन के लिए निर्धारित न किया हो, मिलकर एक संचित निधि बनायेंगी जिसमें सभी करो, महसूलों तथा अन्य स्रोतों से होने वाली आय एकत्रित होगी। (2) सावजनिक ऋण पर सूद, ऋण चुकाने के लिए रखा धन (Sinking Fund payments), संचित निधि का धन इकट्ठा करने और उसका प्रबंध करने सम्बन्धी व्यय तथा ऐसा व्यय जो पार्लियामेंट निर्धारित करे संचित निधि पर भारित होंगे। अन्य विभिन्न संवधानों के अंतर्गत अप्रलिखित सेवाओं पर व्यय भी संचित निधि पर भारित है—(1) गवर्नर जनरल या शासन करने वाले अधिकारी (Officer Administering the Government) का वेतन, (2) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का वेतन, (3) लोक सेवा आयोग के सदस्यों का वेतन (4) महालेखा परीक्षक का वेतन, और (5) कुछ श्रेणियों के सरकारी सेवकों को दी जाने वाली पेशानों व अनुग्रह (gratuities)।

संचित निधि में कोई भी धनराशि वित्त मंत्री के हस्ताक्षर से जारी किये गये वारंट के द्वारा ही निकाली जा सकती है। परन्तु ऐसा वारंट तब तक जारी नहीं किया जा सकता जब तक उस उद्देश्य के लिए चाबू वित्तीय वेप में प्रतिनिधि सदन के संकल्प (resolution) द्वारा उस हेतु व्यय की स्वीकृति नहीं ली गई हो अथवा वह व्यय संचित निधि पर भारित नहीं हो। जब कभी गवर्नर जनरल पार्लियामेंट को उस वर्ष के विनियोग विधेयक (Appropriation Bill) पर शाही अनुमति मिलने से पूर्व विघटित कर दे, तो वह संचित निधि से नये प्रतिनिधि सदन को आहूत की जाने वाली तारीख से तीन माह बाद तक के लिए व्यय हेतु धन निकालने का अधिकार दे सकता है। संक्षेप में, कर लगाने तथा व्यय सम्बन्धी सभी प्रस्तावों पर पार्लियामेंट की स्वीकृति आवश्यक है। अनुच्छेद 68 के अंतर्गत अविलम्ब व अदृश्य व्यय के व्यवस्था करने का उद्देश्य से पार्लियामेंट 'आकस्मिक निधि' की रचना कर सकती है।

प्रशासनिक—इस क्षेत्र में सबसे महत्वपूर्ण शक्ति कार्यपालिका पर नियन्त्रण की है। संविधान ने मंत्रिमण्डल को पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी बनाया है। कोई भी मंत्रिमण्डल प्रतिनिधि सदन के बहुमत के समर्थन बिना नहीं चल सकता। यदि सदन मंत्रिमण्डल के विरुद्ध अविश्वास अथवा निंदा का प्रस्ताव (vote of censure) पास कर दे तो मंत्रिमण्डल को त्याग पत्र देना पड़ेगा। मंत्रिमण्डल को तब भी त्याग-पत्र देना पड़ता है जबकि उसके द्वारा पेश किया गया विधेयक पारित नहीं हो या ऐसा विधेयक अथवा प्रस्ताव पारित हो जाय जिसका मंत्रि

¹ It should be observed that the Ceylon Independence Act confers the same powers and has the same significance as the relevant portions of the Statute of Westminster and the Indian Independence Act 1947 in spite of minor differences in phraseology between the three Acts. —Namassivayam S *The Legislatures of Ceylon* pp 149-50

वेस्ट प्रदेश का मेके जी जिला 1 ।

पालियामेट की शक्तिया और उसके काय—साधारण रूप मे पालियामेट की विधायी शक्तियो को ब्रिटिश नाँय अमरीका कानून, 1867 के सक्शन 9 मे परिभाषित किया गया है । पालियामेट ऐसे सभी विषयो पर, जि ह अय रूप से प्रातीय विधानमण्डलो को न सौपा गया हो, शांति-व्यवस्था और कनाडा के अच्छे शासन के लिए कानून बना सकती है । पालियामेट की अनन्य विधायी शक्तिया मे इन विषयो को स्पष्ट रूप से सम्मिलित किया गया है—कनाडा के सविधान मे सशोधन, उन विषयो को छोडकर जो प्रातीय विधानमण्डलो के अधिकार क्षेत्र म आते हैं, जो ये है सावजनिक ऋण और सम्पत्ति, व्यापार और बाणिज्य का विनियम, बेकारी का बीमा, कर लगाना, ऋण लेना, डाक सेवा, जनगणना और आँकडे, सावजनिक अधिकारिया के वेतन व भत्ते आदि नियत करना और उसके लिए व्यवस्था करना, बकिंग, नाप और तोल, कानूनी मुद्रा, पेटेण्ट और कापीराइट, इण्डियन और उनके लिए आरक्षित भूमि, देशीकरण और विदेशी, विवाह और तलाक, फौजदारी कानून और न्यायालय । इनके अतिरिक्त सक्शन 95 के अंतर्गत पालियामंट कृषि और आप्रवास के लिए भी कानून बना सकती है । वास्तव मे ये विषय सब व प्रातो के समवर्ती अधिकार क्षेत्र म आते है, परंतु यदि प्रातीय और सघीय कानून म विरोध हो तो सघीय कानून ही लागू होता है ।

16 दिसम्बर 1949 को ब्रिटिश पालियामंट ने कनाडा की पालियामेट का सविधान म सशोधन का अधिकार दे दिया किंतु अभलिखित अपवादो के अनीन (1) वे मामले जो 1867 के कानून स अनय रूप म प्रातीय विधानमण्डलो को सौपे गये ह, (2) किसी प्रातीय विधानमण्डल को 1867 के कानून अथवा अय किसी साविधानिक कानून द्वारा प्रदान किये गये अधिकार या विशेषाधिकार, (3) स्कूलो के बारे मे किसी भी वय के व्यक्तियो को प्रदान किये गये अधिकार और विशेषाधिकार, (4) अंग्रेजी व फ्रासीसी भाषाओ का प्रयोग, और (5) पालियामंट का वष मे कम से कम एक सत्र होगा और कामन सभा की अवधि पाँच वष रहेगी, किंतु युद्ध अथवा उसके भय आक्रमण या विद्रोह की स्थिति मे पालियामंट अपनी अवधि जारी रख सकेगी यदि इस तरह के प्रस्ताव को सदन के 2/3 सदस्य अपनी सहमति प्रकट करें । इस वणन से पालियामेट की ये शक्तिया स्पष्ट हो जाती है—(अ) अनेक विषया पर विधि निर्माण, (आ) वजत तयार करना, कर व महसूल आदि लगाना तथा सरकारी विभागो के लिए व्यय की स्वीकृति देना, (इ) मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण, तथा (ई) सविधान का सशोधन ।

कामन सभा व सीनेट की सापेक्ष शक्तियाँ—कनाडा की सीनेट सयुक्त राज्य अमरीका की सीनेट की भांति प्रातो का प्रतिनिधित्व नहीं करती । केबिनेट म सीनेट स बहुत ही कम मन्त्री लिए जाते है । यद्यपि ब्रिटिश नाँय अमरीका कानून ने सीनेट का कॉमन सभा के बराबर ही शक्ति प्रदान की है फिर भी यथाय म यह किसी विधेयक के पास होने म केवल दरी कर सकती है । साधारणतया यह अपनी प्रतिपेक्ष शक्ति का प्रयोग नहीं करती । अय समान सविधान वाले राज्या के द्वितीय सदना के विपरीत कनाडा की सीनेट को घन विधेयका म भी सशोधन करने की शक्ति प्राप्त है । परंतु लाड सभा की भांति सीनेट का सबसे अधिक उपयोगी काय कॉमन सभा से पारित होकर आये विधेयका को दोहराना व सशोधित करना है । इसकी स्थायी तथा विशेष समितियाँ छानबीन का मूल्यवान काय भी करती हैं । घन विधेयको के सम्बन्ध मे प्राविधान यह है कि वे कामन सभा म ही आरम्भ हो सकते हैं, किंतु इसस सीनेट की शक्ति पर कोई प्रभाव नहीं पडता, क्योंकि गवर्नर जनरल के पास भेजे जान से पूर्व विधेयक दोनो ही सदना म पारित होना चाहिए । इस प्रकार प्राय सभी विधेयको के बारे म दोनो सदना की शक्तियाँ बराबर हैं । सविधान म दोना के बीच उत्पन्न मतभेद को दूर करने सम्बन्धी कोई प्राविधान नहीं है । एस अवसर आय हैं जराकि

अन्य राज्यों में विधायिकाएँ

1 संयुक्त राज्य अमरीका में कांग्रेस

संयुक्त राज्य अमरीका की विधायिका दो सदन वाली है। निचला आगार प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) कहलाता है और ऊपर वाला आगार सीनेट (Senate) कहलाता है। प्रतिनिधि-सदन की रचना का आधार जनसंख्या है, जबकि सीनेट विभिन्न सभा तरित राज्यों का प्रतिनिधित्व करती है। कांग्रेस की रचना के विषय में संविधान में ये उपबंध दिये गये हैं— 'मौलिक संविधान में कहा गया है कि प्रतिनिधि सदन के सदस्यों का चुनाव विभिन्न राज्यों की जनता द्वारा किया जायेगा।' संविधान का सत्तरवाँ संशोधन, जो 1913 में पारित हुआ, यही व्यवस्था करता है कि सीनेट के सदस्यों का चुनाव भी जनता द्वारा हो, जबकि मौलिक संविधान में उनका चुनाव राज्यों की विधायिकाओं द्वारा की जाने की व्यवस्था थी। संविधान में यह भी उपबंध है कि सीनेट के 1/3 सदस्य प्रति दो वर्ष बाद से निवृत्त हों। इस उपबंध के अंतर्गत ऐसी व्यवस्था की गयी है कि छ वर्ष के प्रति दो वर्ष बाद होने वाले तीन चुनावों में से दो में एक एक सीनेटर का चुनाव हो। प्रतिनिधि सदन के बारे में यह उपबंध भी दिया गया है कि प्रति निधियों की कुल संख्या को विभिन्न राज्यों में जनसंख्या के आधार पर बाँटा जाय। संविधान में प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की कुल संख्या भी नियत नहीं की है, किन्तु 1910 से यह संख्या 435 चली आ रही है। चुनावों की व्यवस्था के बारे में सबसे महत्वपूर्ण उपबंध बारा 1 संवदन 4 में दस प्रकार है प्रतिनिधियों और सीनेटरों के चुनाव के समय, स्थान और विधि प्रत्येक राज्य में उसकी विधायिका द्वारा विहित किये जायेंगे, परंतु कांग्रेस इस सम्बंध में बने विनियमों को कानून द्वारा बदल सकती है अथवा उनके सम्बंध में विनियम बना सकती है। इसी के आधार पर चुनावों का संचालन राज्यों द्वारा किया जाता है। अतः, संविधान की धारा 1 के संवदन 5 में लिखा है 'प्रत्येक सदन चुनावों, उनके परिणामों और अपने सदस्यों की योग्यता का निर्णय करेगा।'।

सीनेट की रचना—प्रत्येक राज्य में सीनेट में दो सदस्य चुनकर आते हैं, चाहे राज्य की जनसंख्या कितनी भी हो। इस समय कुल सीनेटर 100 हैं। फलतः नवादा और यूटा के दो दो प्रतिनिधि सीनेट में हैं, यद्यपि उनकी जनसंख्या क्रमशः 1 लाख 60 हजार और 1 करोड़ 50 लाख है। इसी आधार पर कुछ संसदों के मतानुसार सीनेट में सम प्रतिनिधित्व नहीं है, क्योंकि प्रतिनिधित्व का आधार भौगोलिक इकाई न होकर जनसंख्या हानी चाहिए। परन्तु यहाँ यह ध्यान रखना आवश्यक है कि यह उपबंध छोटे राज्यों का आश्वासन रूप में रखा गया था, वरन् जो जनसंख्या के आधार पर प्रतिनिधि सदन के सदस्य चुने जाते हैं। सीनेटरों की अहताओं के विषय में संविधान में कहा गया है कि उनकी आयु 30 वर्ष में कम नहीं होनी चाहिए। सीनेटर

मण्डल ने विरोध किया हो। परन्तु ऐसी स्थिति उत्पन्न होने की दशा में प्रधानमंत्री गवर्नर-जनरल को प्रतिनिधि सदन विघटित करने का परामर्श दे सकता है। मन्त्रिमण्डल और प्रशासन पर प्रतिनिधि सदन दिन प्रतिदिन के नियन्त्रण का अर्थ देशों में प्रचलित सामान्य तरीकों द्वारा प्रयोग करता है यथा प्रश्नोत्तर, काम रोको प्रस्ताव, मन्त्रियों के वेतन में कटौती का प्रस्ताव आदि।

धन—अपने सभापतियों का चुनाव करने के अतिरिक्त प्रतिनिधि सदन सीनेट के 15 सदस्यों का चुनाव करता है। प्रतिनिधि-सदन ही सविधान में 2/3 के बहुमत से सशोधन कर सकता है।

दोनों सदनों की सापेक्ष शक्तियाँ—प्रतिनिधि सदन की शक्तियाँ दूसरे सदन से अधिक हैं, क्योंकि वह लोकप्रिय सदन है। धन विधेयकों को छोड़कर अन्य कोई विधेयक किसी भी सदन में आरम्भ हो सकता है, परन्तु धन विधेयक केवल प्रतिनिधि सदन में ही पेश किया जा सकता है। कोई भी विधेयक तब तक पास नहीं समझा जाता जब कि वह एक ही रूप में दोनों सदनों द्वारा पास न किया गया हो। यदि कोई ऐसा विधेयक, जो धन विधेयक न हो, प्रतिनिधि सदन के दो लगातार सत्रों (उसी पार्लियामेंट अथवा चालू और बाद की पार्लियामेंट) में पारित हो गया हो और (अ) प्रथम सत्र के अंत से एक माह पूर्व सीनेट में भेज दिये जाने पर सीनेट द्वारा उस सत्र में पारित न किया गया हो, और (ब) दूसरे सत्र में सीनेट में भेजे जाने पर उसके भेजने की तिथि से एक माह अथवा उस सत्र के आरम्भ से छ माह के भीतर (जो भी बाद में हो) सीनेट द्वारा पास न किया जाय, तो वह विधेयक बावजूद इसके कि सीनेट ने उसे पास नहीं किया, गवर्नर जनरल के पास अनुमति के लिए भेजा जायेगा और शाही अनुमति मिलने पर पार्लियामेंट के कानून के रूप में ही प्रभावी होगा।

धन विधेयकों के सम्बन्ध में संवधान 33 में कहा गया है (1) यदि कोई धन विधेयक प्रतिनिधि-सदन में पारित हो जाने पर सत्र के अंत होने से कम से कम एक माह पूर्व सीनेट उसे भेजने की तिथि से एक माह के भीतर पारित न करे तो वह विधेयक बावजूद इसके कि सीनेट ने उसे पारित नहीं किया, सीनेट द्वारा किये गये सशोधनों सहित अथवा रहित जिन्हें सदन ने स्वीकार कर लिया हो, गवर्नर जनरल के पास भेजा जायेगा और उस पर शाही अनुमति मिल जाने पर वह पार्लियामेंट के कानून के रूप में प्रभावी होगा। (2) प्रत्येक धन विधेयक पर सीनेट में भेजे जाने से पूर्व ही सदन के अध्यक्ष का प्रमाण पत्र आवश्यक है कि वह धन विधेयक है। अपना प्रमाण पत्र देने में पूर्व अध्यक्ष एटॉर्नी जनरल से मन्त्रणा करेगा।

उपर्युक्त प्राविधानों से ही स्पष्ट है कि प्रतिनिधि सदन की शक्तियाँ धन तथा अन्य विधेयकों के सम्बन्ध में सीनेट से अधिक हैं। यहाँ पर यह भी कहना उचित होगा कि मन्त्रिमण्डल यथाथ में प्रतिनिधि सदन के ही प्रति उत्तरदायी है। इसके अतिरिक्त सविधान में सशोधन करने की शक्ति केवल प्रतिनिधि सदन को ही प्राप्त है। अतः, प्रतिनिधि सदन 15 सीनेटों का भी चुनाव करता है और अधिकतर मन्त्री भी प्रतिनिधि सदन के सदस्य होते हैं। लोकसदन की सर्वोपरिता ब्रिटेन व भारत में प्रचलित प्रथा के अनुसार ही है। यह उचित ही है कि सीनेट की शक्तियाँ सीमित रहें, जिससे कि वह लोकसदन की प्रतिद्वंद्वी न बने। सीनेट की रचना का प्रयोजन (अ) विधायी प्रस्तावों को दोहराना, (ब) जल्दबाजी में पास हुए विधेयकों पर रोक लगाना और (स) कानूनों के पास होने में कुछ देरी लगाना है।

है—(1) बैंक और अन्य कार्पोरेशन स्थापित करना, जो कर लगाने, ऋण लेने और वाणिज्य करने की शक्तियाँ में निहित हैं। (2) मार्गों, स्कूलों और स्वास्थ्य व बीम आदि पर व्यय करना, जो डाक मार्ग स्थापित करने तथा सामान्य कल्याण के लिए व्यवस्था करने की शक्तियों में निहित हैं। (3) कृषि में सहायता देना तथा उसे विनियमित करना, जो कर लगाने, वाणिज्य को विनियमित करने तथा सामान्य कल्याण के लिए व्यय करने की शक्तियों में निहित है। (4) सैनिक और नाविक शिक्षालय खोलना, जो सेना व नाविक सेना के रखने की शक्तियों में निहित हैं।

समवर्ती शक्तियाँ वे शक्तियाँ हैं जिनका प्रयोग कांग्रेस और राज्यों की विधायिकाएँ साथ-साथ करती हैं। इनमें प्रमुख ये हैं—कर लगाना, ऋण लेना, बैंकों तथा अन्य कार्पोरेशनों को चार्टर देना, यायालय स्थापित करना, कानून बनाना और लागू करना (अपने अपने क्षेत्र में), सावजनिक प्रयोजनों के लिए सम्पत्ति लेना, सामान्य कल्याण के लिए व्यय की व्यवस्था करना। इन शक्तियों के प्रणाल के साथ साथ यहाँ यह भी बताना आवश्यक है कि कांग्रेस को अप्रतिष्ठित शक्तियों के प्रयोग की मनाही की गयी है—(1) निर्यात पर कर लगाना, (2) राज्यों की जनसंख्या के अनुपात के अतिरिक्त प्रत्यक्ष कर लगाना, (3) एकरूपता के आधार के अतिरिक्त अप्रत्यक्ष कर लगाना, (4) अधिकार पत्र में दी गई प्रतिभूतियों को कम करना, (5) वाणिज्य के क्षेत्र से एक राज्य को दूसरे के ऊपर कोई विशेष सुविधा (preference) देना, (6) सम्बंधित राज्यों की सहमति के बिना राज्यों की सीमाओं में परिवर्तन करना, (7) नए राज्यों को मौलिक राज्यों के समान पद देना, (8) दासता की आज्ञा देना, और (9) उपाधियाँ (titles of nobility) प्रदान करना।

यहाँ यह भी स्मरणीय है कि संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान सप्तात्मक है, अतएव संविधान द्वारा कांग्रेस और राज्यों की विधायिकाओं के बीच शक्तियों का वितरण किया गया है। दूसरे अर्थों में, कांग्रेस और राज्य की विधायिकाएँ कबल अपने अपने क्षेत्र में सर्वोपरि हैं। वास्तव में, संविधान की सर्वोपरिता है, जिसकी रक्षा सचीय यायालयों द्वारा की जाती है।¹ दूसरे शब्दों में, अमरीकी कांग्रेस की स्थिति भारतीय संसद जैसी है और यह ब्रिटिश पार्लियामेंट से भिन्न है। ऊपर वर्णित शक्तियों के आधार पर कांग्रेस संघ सरकार की नीति निर्धारित करती है। कांग्रेस को संयुक्त राज्य अमरीका के सचीय शासन के सुचारु संचालन के हेतु कर लगाने व ऋण देने की शक्तियाँ प्राप्त हैं। कांग्रेस ही प्रशासन को कर लगाने का अधिकार देती है और सभी प्रकार के प्रशासन व्यय की स्वीकृति देता है। कांग्रेस राज्यों का विभिन्न कार्यों के लिए अनुदान रूप में सहायता देती है तथा संयुक्त राज्य अमरीका के मित्र देशों व अविकसित देशों के विकास में आर्थिक सहायता के लिए अनुदान व ऋण स्वीकार करती है। संघ शासन की आय तथा व्यय की स्वीकृति के लिए कांग्रेस प्रतिवर्ष बजट स्वीकार करती है। बजट प्रक्रिया का वर्णन इस विषय से सम्बंधित अध्याय में दिया गया है। वितीय शक्तियों द्वारा ही कांग्रेस राष्ट्रीय कोष पर अपना नियंत्रण रखती है।

कांग्रेस को राष्ट्रपति तथा सचीय यायालय के यायावीयों के विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही करने तथा उन्हें उसके परिणामस्वरूप पद से हटाने की शक्ति प्राप्त है। महाभियोग की कार्यवाही प्रतिनिधि सदन द्वारा आरम्भ की जाती है और सीनेट उसकी सुनवाई करके निणय करती है। जब महाभियोग की कार्यवाही राष्ट्रपति के विरुद्ध की जाती है और उसकी सुनवाई

¹ Congress is not only shut off from many fields of action, but the powers that are left can only be exercised in many cases under a constitution that leaves the last word to the Supreme Court. Brogan D W, *The American Political System*, p 138

जिस राज्य के लिए चुना जाये उसी का निवासी होना चाहिए और कम से कम नौ वर्ष की अवधि से संयुक्त राज्य का नागरिक होना चाहिए। इनके अतिरिक्त सीनेट ने ऐसा नियम बनाया है कि यदि कोई सीनेटर एक नियत सीमा से अधिक धन चुनाव में खर्च करता है तो सीनेट उसे अपना स्थान ग्रहण करने से वंचित कर देगी। 1913 के सत्तरहवें संशोधन के अंतर्गत सीनेटर उही मतदाताओं द्वारा चुने जाते हैं जो राज्य विधायिका के बड़ी संख्या वाले सदन को चुनते हैं। इस प्रकार के सीनेटरों का प्रत्यक्ष चुनाव होता है और उसका आधार लोकप्रिय है। सीनेटरों का कार्यकाल 6 वर्ष है, परन्तु सीनेटर बहुधा फिर से दूसरी तीसरी बार चुने जाते हैं। साधारणतया सीनेटर 12, 18 या 24 वर्ष तक सीनेट के सदस्य रहते हैं। 1/3 सदस्यों का चुनाव प्रति दो वर्ष में होता है, इस प्रकार सीनेट एक स्थायी सदन है।

प्रतिनिधि सदन की रचना—सदन के सदस्यों की कुल संख्या 435 है। प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधियों की संख्या राज्य की जनसंख्या के अनुपात में है। प्रति 10 वर्ष बाद होने वाली जनगणना के आधार पर कुल संख्या को विभिन्न राज्यों में बाँट दिया जाता है। इसके निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण राज्यों की विधायिकाएँ करती हैं और ऐसा करते समय प्रभुत्वशाली दल यह प्रयत्न करता है कि निर्वाचन क्षेत्र इस प्रकार बनाये जाएँ कि उस दल के अधिक से अधिक सदस्य चुने जा सकें। इस अवांछनीय प्रथा को जेरीमेडरिंग (Gerrymandering) कहते हैं क्योंकि इसका आरम्भ करने वाला जेरी नाम का गवर्नर था। इसके अनुसार निर्वाचन क्षेत्रों की सीमाएँ इस प्रकार निर्धारित की जाती हैं कि बहुमत दल के समर्थकों को अधिक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों में रखा जाय जिससे उन्हें भावी चुनावों में अधिक स्थान प्राप्त हो सके। इसके विपरीत विरोधी दल के समर्थकों को कुछ थोड़े से निर्वाचन-क्षेत्रों में केंद्रीभूत कर दिया जाता है। बीयड के अनुसार इस प्रथा के परिणामस्वरूप विचित्र राजनीतिक भूगोल की रचना होती है। उदाहरण के लिए, जूले के फीते जसा निर्वाचन क्षेत्र जो एक दक्षिणी राज्य के लम्बे प्रदेश में फैला हुआ था और काठी के थैले (saddle bag) जैसा निर्वाचन क्षेत्र जो इलिनोइस राज्य में था इस प्रथा के कारण प्रतिनिधि सदन निर्वाचन के समय व्यक्त मतों का सही रूप में प्रतिनिधित्व नहीं कर पाता।

प्रतिनिधि में अप्रतिष्ठित अहतायें होनी आवश्यक हैं (1) वह संयुक्त राज्य का कम से कम सात वर्ष की अवधि का नागरिक हो, (2) कम से कम उसकी आयु 25 वर्ष हो, और (3) उसी राज्य का रहने वाला हो जिसके द्वारा वह चुना जाय। इनके अतिरिक्त वह सभ सरकार का सैनिक अथवा नागरिक अधिकारी नहीं होना चाहिए। प्रायः सभी राज्यों ने यह नियम भी बनाया है कि राज्य सरकार के अधिकारी भी सघीय सरकार में कोई उत्तरदायी स्थान न ग्रहण करें। प्रत्येक सदन दो वर्ष के लिए चुना जाता है। यह कार्यकाल इतना कम है कि इस व्यवस्था की व्यापक आलोचना की गयी है। एक वर्ष में तो सदस्य को सदन के कार्य और कार्यवाही का कुछ ज्ञान व अनुभव हो पाता है और अगले ही वर्ष उसे नये चुनाव की तयारी करनी पड़ जाती है।

कांग्रेस की शक्तियाँ और उसके कार्य—कांग्रेस की शक्तियाँ और उसके कार्यों को एक आधार पर हम दो समूहों में रख सकते हैं—प्रथम, विधायी और अथवा सविधान ने कांग्रेस को ये शक्तियाँ स्पष्ट रूप से प्रदान की हैं—कर लगाना, ऋण लेना और सिक्के बनाना, डाकखाने और डाक मार्ग स्थापित करना, पेटेंट और कॉपीराइट देना, अंतरराष्ट्रिय और वैदेशिक वाणिज्य को विनियमित करना, अधीन सघीय न्यायालय स्थापित करना स्थल-सैन्य व जल सैन्य रखना, प्रदूषण और सम्पत्ति का शासन करना, नाप और तोल आदि के स्तर नियत करना, वैदेशिक सम्बंधों का संचालन और युद्ध की घोषणा आदि। स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी शक्तियाँ के अतिरिक्त कांग्रेस को बहुत सी निहित शक्तियाँ भी प्राप्त हो गयी हैं जिनमें से मुख्य अप्रतिष्ठित

आगारों में सबसे शक्तिशाली सदन कहलाता है।

सीनेट की शक्तिशाली होने का प्रमुख कारणों का संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है—(1) सीनेट एक स्थायी सदन है वास्तव में राष्ट्रपति, उमरू केबिनेट और प्रतिनिधि सदन आदि सभी का कार्यकाल नियत है, सीनेट एक ही स्थायी निवासी है। इसके 1/3 सदस्य प्रति दो वर्ष में पद संनिवृत होते हैं। इस कारण से सीनेट की विशेष प्रतिष्ठा प्राप्त हो गई है। (2) इसके सदस्यों का कार्यकाल छ वर्ष है, जबकि प्रतिनिधि सदन के सदस्य दो वर्ष के लिए चुने जाते हैं। सीनेट की अधिकतर सदस्य दो-तीन अवधियों तक रहते हैं। अतएव उनका सांविजनिक जीवन और शासन में क्षेत्रों में बड़ा सम्मानित स्थान रहता है। वे राजनीति में विद्वान रूप से योग्य और अनुभवी भी होते हैं। (3) सीनेट का आकार बहुत छोटा है, इसका प्रत्येक सदस्य संस्था की दृष्टि से प्रतिनिधि की अपेक्षा चार गुनी जनता का प्रतिनिधि होता है और उसका भी चुनाव प्रत्यक्ष रूप से होता है। इसी कारण सीनेट के सदस्य साधारणतया दो-तीन समितियों में सदस्य रहते हैं जबकि सदन का सदस्य एक ही समिति में रहता है। सम्मेलन तथा संयुक्त समितियों में भी सीनेटर के मत का मान सदन के संस्था की अपेक्षा अधिक होता है। (4) सीनेट में भाषण की पूर्ण स्वतंत्रता है और बहुमत के प्रभुत्व के स्थान पर सीनेट में अल्पमत की अभिव्यक्ति के लिए व्यापक अवसर रहता है। यह सब कुछ इसलिए सम्भव है कि सीनेट का आकार बहुत छोटा है, यह एक प्रकार से नरम जैसा है जहाँ कार्यवाही का मंचालन दक्ष आधार पर नहीं होता। (5) सीनेटर अपने को राज्य का दूत समझते हैं और उन्हें ऐसा समझा भी जाता था। उनका अधिक सम्मान कार्यकाल और यह तथ्य कि सीनेट एक स्थायी सदन है, आदि बातों ने भी उसका महत्त्व बढ़ाने में योग दिया है। इसके अतिरिक्त प्रत्यक्ष चुनाव की व्यवस्था हो जाने से यह दोष भी दूर हो गया है कि सीनेट प्रजातन्त्रात्मक सदन नहीं है।

रचना के अतिरिक्त सीनेट की शक्तियाँ यथाथ में भी प्रतिनिधि सदन से अधिक महत्त्वपूर्ण हैं। ब्रिटेन, भारत तथा अन्य देशों में उच्च सदन की शक्तियाँ लोकप्रिय सदन की तुलना में बहुत ही सीमित हैं, किंतु संयुक्त राज्य अमरीका में सीनेट की शक्तियाँ सांविधानिक दृष्टि से प्रतिनिधि सदन के बराबर, परंतु व्यवहार में अधिक विस्तृत और वास्तविक हैं। प्रथम, सीनेट ही एक ऐसा द्वितीय सदन है जिसे वित्तीय क्षेत्र में भी प्रतिनिधि सदन के प्रायः बराबर शक्तियाँ प्राप्त हैं। यह वित्तीय विधेयकों में सभी प्रकार के संशोधन कर सकती है। द्वितीय, यह सभ्य के उच्च अधिकारियों की नियुक्ति में महत्त्वपूर्ण भाग लेती है। इसी कारण इसका कार्यपालिका और प्रशासन के क्षेत्र में सदन की अपेक्षा कहीं अधिक प्रभाव है। तृतीय यह संघों की स्वीकृति में भी महत्त्वपूर्ण भाग लेती है, जिस कारण से इसका वैदेशिक मामलों के क्षेत्र में भी व्यापक प्रभाव रहता है। इसकी शक्तियाँ और प्रभाव का वर्णन एक लेखक ने इस प्रकार किया है—कार्यपालिका में राजनीतिक शक्तियों के धारण करने वालों और विधायिका की एक शाखा के बीच में एक प्रकार की विभिन्न सन्वेदारी है, सीनेट नियुक्तियों के सम्बन्ध में किसी के नाम का सुझाव तो नहीं दे सकती, किंतु राष्ट्रपति द्वारा नामजद व्यक्ति के नाम का अस्वीकार कर सकती है। दूसरे, लेखक के अनुसार 'कुछ ऐसी बातें हैं जिन्हें राष्ट्रपति और सीनेट प्रतिनिधि सदन की सम्मति के बिना कर सकते हैं, किंतु वे बातें अपेक्षाकृत बहुत कम हैं जिन्हें राष्ट्रपति और प्रतिनिधि सदन बिना सीनेट की सम्मति के कर सकते हैं।' अतएव संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रीय शासन में सीनेट का स्थान केन्द्रीय तथा प्रमुख है। सीनेट एक और प्रतिनिधि सदन की प्रजातन्त्रात्मक स्वच्छ दृष्टि और दूसरी ओर राष्ट्रपति की राजात्मक आकांक्षाओं पर रोक लगाती है।

जबकि संयुक्त राज्य अमरीका की सीनेट संसार के द्वितीय सदन में सबसे अधिक शक्तिशाली है, वहाँ का प्रतिनिधि सदन अन्य देशों के लोकप्रिय सदनों की अपेक्षा बहुत निम्न है।

सीनेट करती है, उस समय सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश उसका अध्यक्ष रहता है। जिसके विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही की जाती है, उस अधिकारी को उपस्थित होने और अपने बचाव में गवाही पेश करने का अधिकार है। किसी अधिकारी को दण्डित करने के लिए सीनेट में निम्न 2/3 के बहुमत से होना आवश्यक है। अब तक बारह महाभियोग के मुकदमे चले हैं, जिनमें नौ न्यायाधीशों के विरुद्ध थे, और उनमें से चार को दण्ड दिया गया। संविधान में यह व्यवस्था है कि राष्ट्रपति पद के किसी भी उम्मीदवार को निर्वाचकों का बहुमत प्राप्त न हो तो प्रतिनिधि सदन सबसे अधिक मत पाने वाले तीन उम्मीदवारों में से किसी एक को राष्ट्रपति चुनेगा। अब तक ऐसे दो अवसर आय हैं। राष्ट्रपति का चुनाव करते समय प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधियों का केवल एक मत होता है। इसी प्रकार यदि उप राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों में से किसी को भी निर्वाचकों के मतों का बहुमत प्राप्त न हो तो सीनेट सबसे अधिक मत पाने वाले दो उम्मीदवारों में से एक को उप राष्ट्रपति चुनेगी। संविधान में संशोधन का प्रस्ताव कांग्रेस के दोनों सदनों में 2/3 के बहुमत से पास होना चाहिए। प्रस्तावित संशोधनों की सम्पुष्टि 3/4 राज्यों की विधायिकाओं अथवा उनके सम्मेलनों द्वारा होनी आवश्यक है। इस प्रकार कांग्रेस को संविधान में संशोधन प्रस्ताव रखने का अधिकार प्राप्त है, उसकी सम्पुष्टि कांग्रेस स्वयं नहीं कर सकती।

संयुक्त राज्य अमरीका के प्रशासन के सभी प्रमुख प्रशासनिक विभागों की रचना समय-समय पर कांग्रेस ने ही की। इनके अतिरिक्त कांग्रेस ने अनेक स्वतंत्र रेगुलेटरी आयोग (Independent Regulatory Commissions) और अन्य अभिकरणों (agencies) की स्थापना भी की है। इनमें से प्रमुख अंतर्राज्यिक वाणिज्य आयोग (Inter State Commission) और सिविल सर्विस आयोग है। कांग्रेस ऐसे आयोगों व अभिकरणों की रचना के सम्बन्ध में आवश्यक कानून बनाती है और उनके कार्यों की देख-रेख आदि के लिए उचित व्यवस्था करती है। कांग्रेस ने ही 1921 के बजट और लेखा कानून (Budget and Accounting Act) द्वारा ब्यूरो ऑफ दी बजट की रचना की और राष्ट्रपति को सघीय शासन का एकीकृत बजट बनवाने का अधिकार दिया। इसी प्रकार कांग्रेस ने कानूनों द्वारा नागरिक सेवाओं में लूट की व्यवस्था (spoils system) का अंत करने, योग्यता के आधार पर भर्ती करने, सेवाओं में वर्गीकरण व उनके बतन आदि के सम्बन्ध में समय-समय पर आवश्यक कानून बनाये हैं। इनके अतिरिक्त कांग्रेस को प्रशासन के कार्यों में छानबीन (investigation) कराने की महत्त्वपूर्ण शक्ति प्राप्त है। वास्तव में कानून बनाना और छानबीन कराना कांग्रेस की शक्तियों के प्रयोग के प्रमुख विधायी साधन (legislative tools) हैं। कांग्रेस द्वारा छानबीन की प्रथा काफी पुरानी है और यह कांग्रेस की विभिन्न कार्यवाहियों में सावजनिक ध्यान व अभिरुचि को व्यापक रूप से खींचने वाली है।

सीनेट और सदन की शक्तियों की तुलना—साधारण रूप में कांग्रेस के दोनों सदनों की शक्तियाँ सम हैं, कुछ बातों में सीनेट को विशेष शक्तियाँ अथवा अधिकार प्राप्त हैं और एक-दो बातों में प्रतिनिधि सदन को विशेष अधिकार हैं। कोई भी विधेयक तभी कानून का रूप धारण करता है जब वह दोनों सदनों में एक ही रूप में पास हो जाता है। वित्तीय क्षेत्र में भी दोनों सदनों की वास्तविक शक्तियाँ बराबर हैं, यद्यपि वित्तीय विधेयकों को आरम्भ प्रतिनिधि सदन में ही किया जाता है। सदन ही महाभियोग की कार्यवाही आरम्भ करता है। सीनेट की दो विशेष शक्तियाँ ये हैं—(1) अनेक उच्च सघीय अधिकारियों की नियुक्तियाँ राष्ट्रपति द्वारा की जाती हैं, किन्तु उसके द्वारा सुनाये गये नामों पर सीनेट का अनुसमर्थन आवश्यक है। (2) विदेशों के साथ संधियों में पहले राष्ट्रपति और विदेश विभाग करते हैं, किंतु वे सीनेट के परामर्श और सहमति से ही स्वीकार की जाती हैं। अपनी शक्तियों तथा रचना के कारण सीनेट संसार के सभी उच्च

का सहयोग पाने का प्रयत्न करता है। इसी से लॉग रोलिंग (log rolling) नाम की प्रथा उत्पन्न हुई है। यह दोषपूर्ण प्रथा भी उन पुराने दिना की याद दिलाती है, जबकि समुक्त राज्य में आकर बसने वाले निवासी अपने अपने मकान बनाने के लिए सड़की नाटत ध और एक दूसरे के सहयोग से भारी सटठों को ऊपर उठाते थे। अतएव इस प्रथा का अर्थ है अपने लाभ के लिए मिलकर काय करना। यह आवश्यक और उचित ही है कि जब कोई प्रतिनिधि अपन क्षेत्र के लिए कोई धनराशि स्वीकृत करना चाहता है अथवा अपने निर्वाचका के हित में कोई विधेयक पास करना चाहता है तो उस दूसरे सदस्या की सहायता लेनी पड़ती है। एव लेखन के अनुसार दलीय नियन्त्रण के अभाव में समुक्त राज्य अमरीका में कानून लॉग रोलिंग द्वारा पास होत हैं।¹ कांग्रेस द्वारा विधि निर्माण पर विभिन्न दवाध समूहों (pressure groups) और लॉवियों का बहुत प्रभाव पड़ता है। देश में अनेक आर्थिक तथा वर्गीय हितों के प्रभावशाली संगठन हैं, जो कांग्रेस पर अपन अपन हित साधन से बहुत प्रभाव डालते रहते हैं। अपने उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए ये संगठन वार्शिंगटन में अपन कार्यालय रखते हैं और उनके प्रतिनिधि कांग्रेस के सदस्या को प्रभावित करते रहते हैं। ऐसा लॉवीइंग की प्रथा द्वारा किया जाता है। इस आधार पर भी कुछ आलोचका न कांग्रेस की काय प्रणाली को दोषयुक्त बनाता है।²

प्रत्येक कांग्रेस अपनी दो वष की अवधि में लगभग 1,000 कानून बनाती है। उदाहरण के लिए, 82वीं कांग्रेस ने 1951-52 में 1,617 कानून पास किये, इनमें 100 से ऊपर निजी कानून थे। इससे स्पष्ट है कि कांग्रेस द्वारा पास किये गये कानूनों की संख्या बहुत अधिक है। परंतु दोनों सदनों द्वारा पास किये गये कानूनों में बहुत बड़ी संख्या ऐसे कानूनों की होती है जिनका सम्बंध अत्यंत महत्वहीन विषयों से होता है, जिन्हें प्रशासन विभाग तथा अभिकरण सोपे हुए विधि निर्माण के रूप में अधिक अच्छी प्रकार से विनियमों व नियमों द्वारा निर्मित कर सकते हैं। इसी प्रकार निजी दावों पर यायालयों द्वारा निणयों की व्यवस्था की जा सकती है। इन महत्वहीन कानूनों के पास करने में कांग्रेस का बहुत सा समय बंकार जाता है। कुछ लेखकों के मतानुसार कांग्रेस में कानून बनाने की प्रक्रिया बहुत ही पेचीदा और कठिन (complex and difficult) है साधारणतया विधेयक को समाप्त करना उसे कानूनी रूप देने से अधिक सरल है। महत्वपूर्ण विषय पर भी कांग्रेस में कायवाही करना काफी सघपमय होता है। ऐसे विषय पर भी—जिनके सम्बंध में राष्ट्रपति सदेश भेजे, जिनका कांग्रेस में बहुमत समयन करे और जिनके पक्ष में जनमत भी हो—कानून पास कराने में 1 या $\frac{1}{2}$ वष लग जाना साधारण बात है। कानून में देरी लगाने का कारण विधि निर्माण प्रक्रिया का पेचीदा व कठिन होना है।

शक्ति प्रयत्नकरण सिद्धांत के दो परिणाम स्पष्ट हैं—(1) कांग्रेस और कायपालिका ने बीच सम्बंध सामंजस्यपूर्ण नहीं रहते, वास्तव में दोनों ही शाखाएँ अपनी अपनी शक्तियों में बढि करने करने के लिए प्रयत्नशील रहती हैं और कभी कभी उनके बीच अनुचित प्रतिस्पर्धा, गम्भीर मतभेद और सघष भी होते हैं (2) कांग्रेस में प्रभावशाली नेतृत्व की कमी को सभी ने अनुभव किया है। मेक्स वेलाफ के मतानुसार अर्थ राज्या की विधायिकाओं की भाँति अमरीकी कांग्रेस में राजनीति के वास्तविक नाटक का दृश्य बहुत कम देखने को मिलता है। जहाँ तक ध्यान के केन्द्र का सम्बंध है कांग्रेस राष्ट्रपति से प्रतियोगिता नहीं कर सकती। विवायी शक्ति में साक्षीदार की हैसियत से

¹ In the absence of party control laws are passed by log rolling that is by temporary alliances among small groups of Congressmen —Potter Allen M *American Government and Politics* p 167

² A related accusation is made to the effect that Congress is under the control of pressure groups and defers somewhat willingly to their beckon call —Ferguson and McHenry *The American System of Government* p 264

प्रतिनिधि सदन की ऐसी स्थिति के लिए ये कारण उत्तरदायी हैं—(1) सीनेट का प्रतिनिधि सदन के बराबर ही नहीं, व्यवहार में अधिक शक्तियाँ प्राप्त हैं और रचना, आकार तथा कार्य प्रणाली की दृष्टियों से उसका स्थान अत्यधिक महत्वपूर्ण और प्रभावशाली है। इसी कारण प्रतिनिधि सदन सीनेट की तुलना में कम शक्तिशाली है। (2) प्रतिनिधि सदन की अवधि केवल दो वर्ष है, जबकि सीनेट एक स्थायी सदन है। प्रतिनिधि सदन के सदस्य पहले वर्ष में कुछ नान व अनुभव प्राप्त करते हैं, किन्तु दूसरे वर्ष उह फिर से अगले चुनाव की चिंता और तयारी घेर लेती है। सीनेट की तुलना में सदन के बहुसंख्यक सदस्य योग्यता व अनुभव में कम होते हैं। इसके अतिरिक्त सीनेट के दो ही सदस्य एक सम्पूर्ण राज्य का प्रतिनिधित्व करते हैं। (3) प्रतिनिधि सदन सांविधानिक दृष्टि से तो लोकप्रिय सदन है, किन्तु व्यवहार में वह विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों के प्रतिनिधियों का समूह है। य प्रतिनिधि राष्ट्रीय हितों के स्थान पर स्थानीय हितों को अधिक महत्व देते हैं। स्थानीय नियम (locality rule) के कारण इनका दृष्टिकोण बहुत ही संकीर्ण रहता है। (4) प्रतिनिधि सदन में हुए वाद विवाद का महत्व सीनेट की अपेक्षा कम रहता है समाचार पत्रों में भी प्रतिनिधियों के भाषणों का महत्वपूर्ण स्थान नहीं मिल पाता, क्योंकि एक तो उनकी संख्या बहुत अधिक, दूसरे, उनके भाषणों का प्रयोजन मुख्यतः अपने निर्वाचकों को सन्तुष्ट करना होता है।

उपर्युक्त कारणों से प्रतिनिधि सदन सीनेट की अपेक्षा कम शक्तिशाली है। सीनेट की अपेक्षा प्रतिनिधि सदन की कार्य प्रणाली प्रतिस्पर्धी है। अन्य देशों के लोकप्रिय सदनों की तुलना में इस उनके समान कुछ महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं—प्रथम, इसका कार्यपालिका पर नियंत्रण नहीं है। ब्रिटेन व भारत की तरह संयुक्त राज्य अमेरिका की केबिनेट प्रतिनिधि सदन के प्रति उत्तरदायी नहीं है। दूसरे, प्रतिनिधि सदन का ब्रिटेन और भारत की संसदों के लोकप्रिय सदनों की तरह वित्त पर नियंत्रण की अनन्य शक्ति प्राप्त नहीं है। तीसरे, विधायी क्षेत्र में भी इसे कोई विशेष शक्ति नहीं मिली है, जबकि ब्रिटिश कामन्स सभा की लाउस सभा की तुलना में और भारतीय लोकसभा की राज्य सभा की तुलना में विधायी शक्तियाँ अधिक महत्वपूर्ण हैं।

कांग्रेस की कार्य प्रणाली में आलाचकों ने कई दोष बताये हैं, जिनका संक्षिप्त विवरण इस प्रकार है—इसकी कार्यवाही में स्थानीय अथवा वर्गीय हितों को अनुचित महत्व प्राप्त है, सीनेट व प्रतिनिधि सदन के सदस्यों के लिए निवास सम्बन्धी अहता (residence qualification) आवश्यक है। प्रतिनिधि सदन के सदस्य विशेष रूप से अपने अपने निर्वाचन क्षेत्रों के स्थानीय अथवा वर्गीय हितों को बहुत अधिक महत्व देते हैं। बक के शब्दों में ये वास्तविक प्रतिनिधि की भाँति कार्य नहीं करते बल्कि अपने निर्वाचकों के डेलीगेट की तरह होते हैं। विषयों को पेश करने और उन पर विचार करने में उनका दृष्टिकोण राष्ट्रीय नहीं होता। इसी कारण कांग्रेस में पोर्कबरेल कानून और लॉग रोलिंग जैसे दोष प्रचलित हैं। सदस्यों की प्रति दो वर्ष में चुनाव लड़ने पड़ते हैं, अतएव वे अपने निर्वाचकों को सन्तुष्ट रखने का प्रयत्न करते रहते हैं। सदस्यगण मिलकर ऐसे प्रयत्न करते हैं कि राष्ट्रीय धन की बड़ी से बड़ी धनराशि उनके निर्वाचन क्षेत्र में व्यय के लिए स्वीकार की जाये। ऐसे विधेयकों को पास कराने का उद्देश्य मुख्यतः राजनीतिक प्रयोजन होते हैं, जिन्हें इस प्रकार के विरोधी पोर्कबरेल कानून (Porkbarrel legislation) कहते हैं। पोर्कबरेल कानून उस पुराने समय की याद दिलाता है जबकि स्वामी अपने दासों में किसी दिन पोर्क (सुअर के गोश्त) से भरे ढोल बाँटता था। प्रत्येक प्रतिनिधि अपने अपने निर्वाचन क्षेत्र को अधिक से अधिक लाभ पहुँचाने का प्रयत्न करता है अर्थात् सभी प्रतिनिधि राष्ट्रीय आय को अपने स्थानीय हितों के लिए बाँटने का प्रयत्न करते हैं और राष्ट्रीय हितों का उचित ध्यान नहीं रखते।

उपर्युक्त उद्देश्य की प्राप्ति कोई भी प्रतिनिधि अकेले नहीं कर सकता, वह अन्य प्रतिनिधियों

सम्बन्ध में ही राष्ट्रपति को परामर्श देना तथा कांग्रेस के समुदाय कार्यालिका के दृष्टिकोण को रखना हो। इन प्रस्तावों का विश्लेषण करने पर पता चलता है कि इनमें गहरा सामंशिक प्रश्न अंतर्ग्रस्त है। यदि इनको किसी रूप में भी स्वीकार किया जाय तो उसका परिणाम यह होगा कि राष्ट्रपति ऐसे सदस्यों को कैबिनेट में रखे जो कांग्रेस में प्रभावशाली सिद्ध हों। परन्तु वे जितनी अधिक कांग्रेस में सफलता पायेंगे उतना ही अधिक वे राष्ट्रपति के प्रति स्वतंत्र हान का प्रयत्न करेंगे। इस प्रकार उनका और राष्ट्रपति का पारस्परिक सम्बन्ध बदल जाएगा। हमके अतिरिक्त राष्ट्रपति अपनी कैबिनेट के सदस्यों को बदलने में बड़ी कठिनाई अनुभव करेगा। इसी कारण राष्ट्रपति और उसकी कैबिनेट में एक ओर तथा कार्यपालिका एवं विधायिका के आपसी सम्बन्धों में दूसरी ओर वर्तमान शासन प्रणाली के अंतर्गत महत्त्वपूर्ण परिवर्तन सम्भव नहीं हैं।

अस्तु, कुछ लेखकों ने यह सुझाव दिया है कि संयुक्त राज्य अमरीका में भी ब्रिटेन जैसी सासद प्रणाली अपना ली जाय। ऐसा करने के लिए संविधान में आधारभूत संशोधन करने पड़ेंगे, जो कार्य अत्यंत कठिन होगा। इस सुझाव के विरोधी वर्तमान शासन-पद्धति को ही संयुक्त राज्य के लिए अधिक उपयुक्त मानते हैं। उनके मतानुसार जैसे सासद पद्धति ब्रिटेन की प्रमुख विशेषता और देन है ऐसे ही शक्ति पृथक्करण सिद्धांत पर आधारित अध्यक्षीय कार्यपालिका संयुक्त राज्य की अनोखी देन है, जिसमें परिवर्तन करने की आवश्यकता नहीं है। इसमें कोई सन्देह नहीं है कि यद्यपि वर्तमान शासन पद्धति में ऊपर वर्णित कुछ दोष हैं, फिर भी यह सफल रही है। अतः, एक अमरीकी लेखक का यह कथन उल्लेखनीय है 'संयुक्त राज्य अमरीका को कांग्रेस प्रतिनिधि शासन के लिए विश्व में सर्वश्रेष्ठ आशा है। उसके भवनों में किय गये निणय केवल अपने राष्ट्र को ही नहीं बल्कि सम्पूर्ण स्वतंत्र संसार को भी सन्निहित करने की सम्भावना रखते हैं। ये निणय प्रजातन्त्र को जीवित रखने के लिए जारी संघर्ष में अत्यंत महत्त्वपूर्ण अस्त्र हैं।'।

2 फ्रांस में पार्लियामेंट

फ्रांस में भी अद्य दोहो की तरह दो सदन वाली पार्लियामेंट है। चौथे गणतन्त्र के संविधान के अनुसार पहले और दूसरे सदनो के नाम 'नेशनल एसेम्बली' और 'कोन्सिल आफ दी रिपब्लिक' थे। वर्तमान संविधान के अनुसार पहले अथवा लोकप्रिय सदन का नाम अब भी 'नेशनल एसेम्बली' ही है, किन्तु दूसरे सदन का नाम अब 'सीनेट' है। तीसरे गणतन्त्र के संविधान के अन्तर्गत भी दूसरे सदन का नाम सीनेट ही था। संविधान के अनुसार व्यवस्था यह है कि नेशनल एसेम्बली का चुनाव प्रत्यक्ष रूप से हो और सीनेट का अप्रत्यक्ष रूप से, परन्तु दोनों ही सदनो के लिए मतदान व्यवस्था भी सम और गुप्त है। निचले सदन का उद्देश्य सर्वसाधारण जनता का प्रतिनिधित्व करना है और सीनेट स्थानीय समुदायों तथा फ्रांस से बाहर रहने वाले फ्रांसिसियों का प्रतिनिधित्व करती है। तीसरे और चौथे गणतन्त्र के संविधानों के अन्तर्गत पुराने उपनिवेशों का पार्लियामेंट के दोनों सदनो में प्रतिनिधित्व था, परन्तु अब ऐसा नहीं है, केवल समुद्र पार प्रदेशों (Territories) अथवा डिपार्टमेंटों (Departments) का पद प्राप्त क्षेत्रों को ही पार्लियामेंट में प्रतिनिधित्व का अधिकार है। नेशनल एसेम्बली के कुल सदस्यों की संख्या 552 है, जिनका चुनाव पांच वर्ष की अवधि के लिए होता है। फ्रांस (Metropolitan France) और अन्य प्रदेशों के प्रतिनिधियों की संख्या इस प्रकार है—फ्रांस 465, अल्जीरिया 67, सहारा 4, समुद्रपार डिपार्टमेंट 10, समुद्रपार प्रदेश 6। सीनेट के कुल सदस्यों की संख्या 307 है। सीनेट में विभिन्न प्रदेशों का प्रतिनिधित्व इस प्रकार है—फ्रांस 225, अल्जीरिया 32, सहारा 2, समुद्रपार डिपार्टमेंट 7, समुद्रपार प्रदेश 5 और विदेशों में रहने वाले फ्रांसिसियों के 6 प्रतिनिधि।

पार्लियामेंट के कार्य और उसकी शक्तियाँ—नेशनल एसेम्बली के कार्यों और उनसे

अन्य राज्यों में विधायिकाएँ

कांग्रेस की साविधानिक भूमिका और राजनीतिक नेतृत्व के साधन रूप में कांग्रेस की राजनीतिक भूमिका के बीच एक स्पष्ट सघर्ष है। प्रथम के लिए राष्ट्रपति का सहयोग आवश्यक है और दूसरे के कारण कायपालिका के प्रति प्रतिद्वंद्विता की प्रवृत्ति पैदा होती है।

1946 के विधायिका पुनर्गठन कानून (Legislative Reorganisation Act) के अंतर्गत कांग्रेस की कार्य-प्रणाली में ये सुधार किये गये—(1) स्थायी समितियों की संख्या कम की गयी, किंतु उनका आकार छोटा ही बना रहा, (2) कांग्रेस के कार्यों में सहायता देने के लिए प्राविधिक स्टाफ (technical staffs) बढ़ाये गये, सदस्यों के वतन में वृद्धि की गयी, और कांग्रेस से छोटे दावों पर नियंत्रण करने का काम लेकर उसका कार्य भार हल्का किया गया, परंतु 1946 के कानून द्वारा किये गये सुधार अपर्याप्त सिद्ध हुए। अभी तक समितियों के सभापतियों की नियुक्ति ज्येष्ठता के नियम के अनुसार होती है और सीनेट में बाद विवाद की समाप्ति के लिए वतमान व्यवस्था व्यवहार में प्रभावी नहीं रही है। कांसल के अनुसार वे सुधार होने चाहिए जिन्हें बिना कठिनाई के लागू किया जा सकता है—प्रथम, दोनों सदनों में मतगणना के लिए बिजली की मतदान मशीनें लग जाने से सदनों का बहुत सा मूल्यवान समय बचेगा दूसरे, कोलम्बिया जिले को गृह शासन मशीनें ज्ञाय, जिससे कांग्रेस उसका सम्बन्ध में कार्य भार से छूटे, और तीसरे प्रतिनिधियों को अपना कार्य करने की अधिक स्वतंत्रता और समय मिले।¹

प्रभावी नेतृत्व और दलीय अनुशासन की ढील के कारण ही कांग्रेस की कार्य प्रणाली दोष पूर्ण व धीमी है और इसमें पोकवैरल तथा लॉबीइज जैसे दोष पाये जाते हैं। यह सच है कि कांग्रेस में राजनीतिक दल अल्प संख्या की तुलना में बहुत ही कम महत्वपूर्ण भाग लेते हैं, यद्यपि वे कांग्रेस का आधार हैं।² संयुक्त राज्य अमरीकी राजशासन सघ ने राजनीतिक दलों के अध्ययन हेतु एक समिति नियुक्त की, जिसने यह सुझाव दिया कि दोनों सदनों में दोनों दलों को 'नेतृत्व की समितियों' की रचना करनी चाहिए और सदनों की कार्यवाही शक्तियाँ इन समितियों को सौंप देनी चाहिए। ये ही अल्प समितियों के सदस्यों को नियुक्त करें, समितियों के सभापतियों की नियुक्ति ज्येष्ठता के नियम के स्थान पर इन समितियों द्वारा की जानी चाहिए और सदनों की कार्यवाही निर्धारित करने का कार्य बहुमत दल की समिति को सौंपा जाय। ऐसे परिवर्तनों से सदस्यों पर दलीय अनुशासन और सदनों पर दलीय नियंत्रण बढ़ेगा और सदनों के कार्य में अधिक कुशलता आवेगी।

अब तक कायपालिका और विधायिका एक दूसरे से पृथक् हैं और उनके आपसी सम्बन्धों में शक्तियों के लिए प्रतिस्पर्धा, कार्य में दरी, गतिरोध, क्षीण समझौते तथा विभाजित उत्तरदायित्व की प्रवृत्ति स्पष्ट है।³ इस दोष को दूर करने के लिए, संविधान में कोई महत्वपूर्ण संशोधन किये बिना ही, एक सुझाव यह है कि राष्ट्रपति की कनिष्ठ क सदस्यों को कांग्रेस की कार्यवाही में भाग लेने के सीमित अधिकार दिये जायें, जैसे सप्ताह में एक दो बार वे सदस्यों द्वारा प्रेषित गये प्रस्ताव उत्तर दे सकें और महत्वपूर्ण विधेयकों को प्रस्तुत कर उनके पक्ष में भाषण दें सकें। य प्रस्ताव वेजेलटन के नाम से सम्बंधित हैं। इसी सम्बन्ध में एक प्रस्ताव यह है कि राष्ट्रपति की कैबिनेट में बारह अन्य सदस्य कांग्रेस के सदस्यों में से लिए जायें, जिनका कार्य केवल विधि निर्माण के

¹ Coyle D C *The United States Political System* pp 71-72

² Political parties are the basis for the organization of Congress. They play a much less important role in Congress policies —Griffith Ernest S *Congress Its Contemporary Role*, p 24

³ the executive and legislative branches still tending to occupy two islands of separate and jealous power with resulting delays deadlocks weak compromises and divided responsibility —Bailey Sydney D *Aspects of American Government* p 31

स्वरूप विनियामक होगा (matters other than those that fall within the domain of law shall be of a regulatory character)। उन विषयों के सम्बन्ध में जो भी कानून (legislative texts) हैं, उनमें राज्य परिषद् (Council of State) की मन्त्रणा के बाद आपत्तियों द्वारा सहायन किया जा सकता है। परन्तु उन कानूनों में जो संविधान लागू होने के बाद बन या बनेंगे, आपत्तियों द्वारा तभी सहायन किया जा सकता है जबकि सांविधानिक परिषद् यह कह दे कि उनका स्वरूप विनियामक है। धारा 38 के अनुसार सरकार अपने कार्यक्रम का कार्यान्वित करने के लिए कानून के क्षेत्र में आने वाले विषयों के बारे में सीमित अवधि के लिए अध्यादेश द्वारा कार्य कर सकती है और उस पर पालियामेंट के अधिनियम की मांग कर सकती है।

अब दसवीं पालियामेंट की तरह फ्रांस की पालियामेंट की विधायी शक्तियाँ परिमित हैं। त्रिटिस पालियामेंट किसी भी विषय में कानून बना सकती है और भारत की पालियामेंट तथा व समवर्ती सूचियों में दिये गये सभी विषयों के बारे में कानून बना सकती है। पंचवें गणतन्त्र के संविधान की यह एक विशेषता है कि उसमें विधायी क्षेत्र, जिसके बारे में पालियामेंट कानून बना सकती है और विनियामक क्षेत्र, जिसके बारे में कार्यपालिका विनियम द्वारा कार्य कर सकती है, के बीच अन्तर किया है। तापीस के मतानुसार इस प्रकार के पृथक्करण से उसका लागू करने और उसका निर्वाचन करने की अनेक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो गई हैं। डॉरौयी पित्रिस्त का यह मत मजबूत है कि विधायी क्षेत्र में सम्मिलित किए गये विषयों की सूची का विस्तार पालियामेंट द्वारा की जाने वाली कार्यवाही के लिए काफी बड़ा है, परन्तु इसके परिणामस्वरूप विधायिका तथा कार्यपालिका के क्षेत्रों के बीच साधारण रूप में तथा दूसरे क्षेत्र में आने वाले सामान्य सिद्धांतों, जिनका निर्धारण पालियामेंट करती और उनको विस्तारपूर्वक लागू करने में, जो कार्यपालिका करेगी, तक के लिए काफी भ्रम रहेगा, अर्थात् इन विषयों पर अनेक विवाद खड़े हो सकेंगे।¹

परन्तु पालियामेंट द्वारा की जाने वाली कार्यवाहियों पर प्रतिबंधों का दो आधारों पर व्याख्यान ठहारा गया है—प्रथम, इनके द्वारा सरकार पर एसेम्बली के अत्यधिक नियंत्रण को रोक जा सकेगा। चौथे गणतन्त्र के दौरान एसेम्बली का एक बहुमत नहीं रहा, अर्थात् अधिकतर प्रश्नों पर इसका मत विभाजित रहा, फलतः सरकार को पग पग पर जीवित रहने के लिए उससे सहाय करना पड़ा और बहुधा इसी कारण सरकार कुछ न कर सकी। दूसरा, आज के युग में जब कि सरकारों जीवन में सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में सभी प्रकार का हस्तक्षेप करने लगी है, कुछ मात्रा में प्रदत्त विधि निर्माण आवश्यक है और बहुत समय से फ्रांस की पालियामेंट इस प्रवृत्ति के विकास में बाधा डालती रही है। वर्तमान संविधान द्वारा पालियामेंट की प्रभुता पर एक सीमा और लगी है। अब तब व्यवहार में, पालियामेंट ही अपने कार्यों की सांविधानिकता की निगरानी कर रही है। चौथे गणतन्त्र में जब किसी विषय पर दोनों सदन एकमत होते थे, तो उसकी सांविधानिकता को चुनौती देने के लिए कोई व्यवस्था नहीं थी। परन्तु वर्तमान संविधान में यह कार्य सांविधानिक परिषद् का सीपा गया है। इसके अतिरिक्त अब पालियामेंट विवादग्रस्त चुनावों का निष्पक्ष स्वयं नहीं कर सकती, क्योंकि यह कार्य भी सांविधानिक परिषद् को दिया गया है। अतएव यह भी पालियामेंट की प्रभुता पर एक सीमा है। इन दोनों ही सीमाओं का लगना सद्भाषितक दृष्टि से उचित प्रतीत होता है।

सीनेट के निर्वाचन सम्बन्धी कार्य भी नेशनल एसेम्बली के समान हैं। उसका सभापति सांविधानिक परिषद् के तीन सदस्यों की चुनता है, वह उच्च न्यायालय के आधे न्यायाधीशों और समुदाय की सीनेट के आधे सदस्यों का चुनाव करती है। परन्तु सीनेट की विधायी शक्तियाँ सीमित

सम्बन्धित उसकी शक्तियों को तीन मुख्य समूहों में रखा जा सकता है—(1) निर्वाचन-सम्बन्धी, (2) विधायी, और (3) नियन्त्रण-सम्बन्धी। प्रथम समूह में उसके वे कृत्य सम्मिलित हैं—(अ) यह अपने सदस्यों में से समुदाय की सीनेट (Senate of the Community) के आधे फ्रांसिसी प्रतिनिधियों को चुनती है, (आ) उच्च न्यायालय के आधे न्यायाधीशों को चुनती है, और (इ) यूरोपीय एसम्बलियों में आधे फ्रांसिसी प्रतिनिधियों का चुनाव करती है। यह पहले ही बताया जा चुका है कि एसम्बली का प्रधान सांविधानिक परिषद् के तीन सदस्यों को चुनता है। इस प्रकार एसम्बली को कई सांविधानिक अगों के सदस्यों का आंशिक चुनाव करने का भी अधिकार है परन्तु पूर्व की भाँति अब एसम्बली प्रधानमंत्री का चुनाव नहीं करती।

संविधान की धाराएँ 34, 35, 36, 47 और 53 विधायी क्षेत्र की परिभाषा करती हैं। धारा 53 के अनुसार शान्ति और वाणिज्य की संधियाँ, अन्तर्राष्ट्रीय संगठनों से सम्बन्धित संधियाँ या समझौते, ऐसी सन्धियाँ जिनमें राज्य का वित्त अन्तर्गुह्य हो, कानून का संशोधन करने वाली संधियाँ और ऐसी संधियाँ जिनका परिणाम प्रदेश का छोड़ना, वित्त या जुड़ना हो, बिना पार्लियामेंट के अधिकार दिये हुए सम्पुष्ट अथवा स्वीकृत नहीं हो सकती। धारा 47 के अन्तर्गत पार्लियामेंट को वजेट पास करने का अधिकार है जिसका वर्णन ऊपर किया जा चुका है। यहाँ पर यह स्पष्ट करना काफी होगा कि पार्लियामेंट के इस अधिकार पर दो महत्वपूर्ण सीमाएँ लगी हैं—(1) पार्लियामेंट के सदस्य वजेट में केवल इन उद्देश्यों से संशोधन प्रस्ताव रख सकते हैं—व्यय में कमी करना, आय में वृद्धि करना, सांख्यिक व्यय पर नियंत्रण को सुरक्षित करना, (2) यदि पार्लियामेंट वजेट को पेश किये गये दिन से 70 दिन के भीतर पास न करे तो उसे अध्यादेशों के द्वारा जारी किया जा सकता है। धाराएँ 34, 35 और 36 उन मामलों की परिभाषा देती हैं जो संधियों के अतिरिक्त विधायी क्षेत्र में आते हैं। धारा 34 दो प्रकार के कानूनों में अन्तर्गुह्य करती है—एक कानून जो नियम निर्धारित करते हो, और वे कानून जो मूलभूत सिद्धांत निर्धारित करते हो।

पहले समूह में अप्रतिष्ठित आठ प्रकार के विषयों से सम्बन्धित कानून आते हैं (1) नागरिक अधिकार, सांख्यिक स्वतंत्रताएँ, (2) राष्ट्रीयता, विवाह कानून, उत्तराधिकार आदि, (3) अपराधों और विभिन्न प्रकार के कदाचारों की परिभाषा, दण्ड का निमाण, पीड़ितों की प्रक्रिया, (4) सभी प्रकार के करा से सम्बन्धित, (5) स्थानीय निकायों और पार्लियामेंट के लिए निर्वाचन पद्धति, (6) सांख्यिक नियमों की रचना, (7) नागरिकों के और सत्ता के सदस्यों का प्रदान की गई मूल गारंटियाँ, और (8) उद्योगों का राष्ट्रीयकरण, इत्यादि। दूसरे समूह में वे कानून आते हैं जो केवल मूलभूत सिद्धांत निर्धारित करते हैं और उनके आधार पर राज्य पालिका को नियम बनाने का अधिकार देते हैं। ऐसे कानूनों में वे पाँच नीचे सम्मिलित हैं—(1) राष्ट्रीय प्रतिरक्षा का संगठन, (2) शिक्षा, (3) सम्पत्ति के अधिकार और सम्पत्ति व्यवस्था, (4) धर्मिक, उनके संगठन व सामाजिक सुरक्षा, और (5) स्थानीय निकायों (local collectivities) का स्वतंत्र प्रशासन, उनके कृत्य और साधन।

धारा 34 में दो गद्द अर्थ जानने योग्य बातें हैं—वित्तीय कानून राज्य के मापन और साधनों का निर्धारण करते हैं। राष्ट्रीय नियंत्रण से सम्बन्धित कानून राज्य के मामलों के आधिकारिक कृत्यों के उद्देश्यों का निर्धारण करते हैं। इस धारा में दिये गए उदाहरणों का आर्थिक कानून द्वारा वित्तृत तथा विनियमित किया जा सकता है। इस सम्बन्ध में धाराएँ 35 और 36 में दी गयी वे बातें भी उल्लेखनीय हैं—पुल की योग्यता का अधिकार पार्लियामेंट का। मजदूर कानून की आर्थिक मंत्रिपरिषद् की बैठक में जारी की जायगा। संविधान की धारा 37 में कहा गया है कि विधायी क्षेत्र में सम्मिलित (ऊपर वर्णित) मामलों के अतिरिक्त अन्य मामलों का

कार्यक्रम के विषय में अपने मत रख सकते हैं तथा सरकार की आलोचना कर सकते हैं। दूसरे, जब विधेयक समिति में जाता है तो समिति के सदस्य उसके सम्बन्ध में जानकारी व स्पष्टीकरण प्राप्त करने के लिए सरकारी अधिकारियों व मंत्रियों को भी बुला सकते हैं। समितियों में सभी सदस्य समूह के सदस्य रहते हैं। यह बात स्थायी व तदर्थ अथवा विशेष दोनों ही प्रकार की समितियों के बारे में लागू होती है। इससे अतिरिक्त पार्लियामेंट छानबीन समितियाँ भी नियुक्त कर सकती हैं। तीसरे, पार्लियामेंट के सदस्य लिखित अथवा मौखिक प्रश्न द्वारा मंत्रियों से सूचना प्राप्त कर सकते हैं। सामान्य नीति के सम्बन्ध में प्रश्न प्रधानमन्त्री से पूछे जाते हैं। लिखित प्रश्न सरकारी जर्नल में छपते हैं और मंत्रियों को उनका उत्तर एक माह के भीतर देना होता है। ये उत्तर भी जर्नल में छप जाते हैं। मौखिक प्रश्नों के साथ वाद विवाद हो सकता है और नहीं भी। मन्त्री उनका उत्तर प्रति सप्ताह एक नियत दिन देते हैं। बिना वाद विवाद के प्रश्न प्रधान द्वारा बोले जाते हैं और पूछने वाला सदस्य मन्त्री के उत्तर के बाद उस पर पाँच मिनट तक बोल सकता है। मन्त्री चाहें तो उसका भी उत्तर दे सकता है।

सरकार का पार्लियामेंट पर नियन्त्रण—यह बात फिर से दोहराना अनुचित न होगा कि वर्तमान संविधान का मुख्य प्रयोजन कार्यपालिका को अधिक शक्तिशाली और स्थायी बनाना रहा है। इस प्रयोजन से संविधान में दो प्रकार के उपबन्धों की व्यवस्था है—पहले, व उपबन्ध जिनके द्वारा पार्लियामेंट की कार्यवाहियों के क्षेत्र को सीमित किया गया है, जिससे कि सरकार और एसेम्बली के बीच संपर्क के लिए कम से कम प्रश्न उठें अथवा आयें। दूसरे, उन दशांशों को सोच-समझकर परिभाषित व सीमित किया गया है जिनमें कि सरकार को पराजित किया जा सकता है। इन बातों का विवेचन इसी अध्याय में यथास्थान किया जा चुका है। परन्तु यह बात नहीं भूलनी चाहिए कि इन उपबन्धों के द्वारा सरकार को अधिक शक्तिशाली व स्थायी बनाने का प्रयत्न किया गया है, जिनके होते हुए भी सरकार का पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायित्व कायम है। कार्यपालिका को अधिक शक्तिशाली और स्थायी बनाने के उद्देश्य से कार्यपालिका के दोनो अंग—राष्ट्रपति और मन्त्रिपरिषद्—को बहुत से अधिकार व शक्तियाँ प्रदान की गयी हैं। राष्ट्रपति केवल नाममात्र का कार्यपालिका अध्यक्ष अथवा राज्य का अध्यक्ष नहीं है। वह एक प्रकार का राष्ट्रीय पंच है, जिसे प्रधानमन्त्री का चुनाव करने और आपात्काल में असाधारण शक्तियों के प्रयोग के अधिकार प्राप्त हैं। वह एसेम्बली का विघटन भी कर सकता है। मन्त्रिपरिषद् के सदस्य पार्लियामेंट के सदस्य नहीं रहते, यद्यपि वे उसकी कार्यवाही में भाग ले सकते हैं। सरकार को पार्लियामेंट का असाधारण सत्र बुलाने व उसकी कार्यवाही पर नियन्त्रण के अधिकार प्राप्त हैं। सरकार अनेक विषयों के बारे में विनिर्णय बना सकती है और सीमित अवधि के लिए अध्यादेश भी जारी कर सकती है। सरकार को बजट तथा वित्तीय क्षेत्र में विस्तृत शक्तियाँ प्राप्त हैं। वर्तमान संविधान के अंतर्गत पार्लियामेंट वित्तीय प्रक्रिया के दौरान देरी करने वाली चालों को नहीं चल सकती, क्योंकि यदि पार्लियामेंट नियत अवधि के भीतर बजट को पास नहीं करती तो सरकार उसके उपबन्धों को आज्ञापत्रियों द्वारा लागू कर सकती है।

डारोथी पिक्लिंस के अनुसार कार्यपालिका को एसेम्बली के विरुद्ध तीन अस्त्र प्राप्त हैं। उनमें से पहला यह है मन्त्रिपरिषद् के सदस्य पार्लियामेंट के सदस्य नहीं रह सकते (incompatibility rule)। दूसरा, एसेम्बली का विघटन है जो राष्ट्रपति द्वारा किया जा सकता है। तीसरा जन निर्णय जो तीन प्रकार के विषयों के बारे में कराया जा सकता है—सांख्यिक अधिकारियों के संगठन, समुदाय के साथ समझौते की स्वीकृति और संस्थाओं के कार्य संचालन को प्रभावित करने वाली संधि की पुष्टि का अधिकार देना। जन निर्णय कराने के लिए पहल प्रधान मन्त्री करता है और उसकी प्राथना पर जन निर्णय कराने का आदेश राष्ट्रपति जारी करता है।

हैं। सीनेटर पालियामेंट के असाधारण सत्र नहीं बुलवा सकते। बजट और वित्तीय कानून पहले एसेम्बली में ही जाते हैं और सीनेट को बजट के अध्ययन व उस पर मतदान करने के लिए पाँच दिन से अधिक नहीं मिलते। इनसे भी अधिक महत्वपूर्ण बात यह है कि ऐसे कानूनों के बारे में जिन्हें निचला सदन पास करना चाहे, परन्तु जिन पर सीनेट ने एक प्रकार का प्रतिपेध लगा दिया है, सरकार एसेम्बली को ही अंतिम निर्णय का अधिकार दे सकती है। इसका अर्थ यह हुआ कि जब एसेम्बली और सीनेट के बीच मतभेद पैदा हो तो सीनेट को झुकना पड़ता है, परन्तु ऐसा तभी सम्भव है जबकि सरकार नेशनल एसेम्बली के निर्णय के पक्ष में हो अथवा दोनों सदनों की शक्ति बराबर रहेगी। काफी मात्रा में सीनेट का पद और उसके अधिकार बसे ही हैं जैसे कि वे तीसरे गणतन्त्र में थे। सीनेट के प्रभुत्व का दर्जा राज्य में तीसरे स्थान पर है, अर्थात् उसका स्थान राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री के बाद ही आता है। सीनेट को एसेम्बली द्वारा पारित विधेयकों पर एक प्रकार के प्रतिपेध का अधिकार है। सभी विधेयकों पर अंतिम निर्णय का अधिकार एसेम्बली को अब नहीं है और अब सीनेट का विघटन की घमकी भी नहीं दी जा सकती। वर्तमान स्थिति यह है कि कोई भी विधेयक तब पास होता है जबकि उस दोनों सदन एक ही रूप में स्वीकार कर लें। ऐसा न होने पर यदि उस प्रस्ताव पर गणतन्त्र का राष्ट्रपति जन निर्णय न कराये, अंतिम निर्णय दोनों सदनों की कांग्रेस करती है, जिसके लिए उसका 3/5 बहुमत आवश्यक है। सीनेट की शक्तियाँ बढ़ जाना पर भी उसे वे शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं जो कि तीसरे गणतन्त्र में सीनेट को प्राप्त थी। उसे अब किसी प्रकार से गिराना अधिकार नहीं है।¹

पालियामेंट का मंत्रिपरिषद् पर नियन्त्रण—सविधान की धारा 49 में कहा गया है कि 'प्रधानमंत्री, मंत्रिपरिषद् द्वारा मनन के बाद, सरकार के कार्यक्रम अथवा सामान्य नीति की घोषणा के बारे में नेशनल एसेम्बली के प्रति सरकार का उत्तरदायित्व की शपथ ले सकता है। नेशनल एसेम्बली सरकार के उत्तरदायित्व के प्रश्न पर निर्णय का प्रस्ताव रख सकती है। ऐसा प्रस्ताव केवल तभी पेश हो सकता है जबकि उस पर कम से कम एसेम्बली के 1/10 सदस्य हस्ताक्षर करें। प्रस्ताव पर मतदान उसके पेश करने के केवल 48 घण्टे बाद हो सकता है और प्रस्ताव एसेम्बली के कुल सदस्यों के बहुमत से ही पास हो सकता है। यदि ऐसा प्रस्ताव अस्वीकृत हो जाये तो उस पर हस्ताक्षर करने वाले सदस्य उसी सत्र के दौरान केवल विषय दत्ताभा का छोड़ कर दूसरा निर्णय का प्रस्ताव नहीं ला सकते। धारा 50 में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि जब नेशनल एसेम्बली निर्णय का प्रस्ताव पास करे अथवा जब वह सरकार के कार्यक्रम या सामान्य नीति की घोषणा को अस्वीकृत कर दे तो प्रधानमंत्री को सरकार का त्याग-पत्र राष्ट्रपति के समक्ष पेश करना पड़ेगा। इससे स्पष्ट है कि मंत्रिपरिषद् पालियामेंट, व्यवहार में नेशनल एसेम्बली, के प्रति उत्तरदायी है, किन्तु जैसा कि इससे पूर्व बताया जा चुका है, प्रधानमंत्री की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है और उसकी नियुक्ति पर नेशनल एसेम्बली की स्वीकृति किसी रूप में भी आवश्यक नहीं है। नेशनल एसेम्बली धारा 49 और 50 के अनुसार दो प्रकार से मंत्रिपरिषद् को पद त्याग करने के लिए बाध्य कर सकती है। निर्णय के प्रस्ताव द्वारा विधि पचीना है, किन्तु सरकार के कार्यक्रम अथवा उसकी सामान्य नीति की अस्वीकृति सरल विधि है।

पालियामेंट सरकार पर अन्य तीन प्रकार से नियन्त्रण कर सकती है अथवा कार्य पालिसी पर दखल रख कर अधिकारों का प्रयोग कर सकती है। पहला, पालियामेंट के सत्रों के दौरान विभिन्न विधेयकों पर होने वाले वाद-विवाद के द्वारा पालियामेंट के सदस्य सरकार की नीति में उनका

¹ Even so the new Senate by no means enjoys the power of its Third Republican namesake. It can overthrow no governments.—Williams and Harrison, *De Gaulle's Republic* ■ 45

अमरीका से कई बातें म भिन्न हैं। संयुक्त राज्य अमरीका (और भारत) में दूसरे सदन के सदस्यों की निर्वाचन प्रणाली और उनका कार्य-काल सघीय संविधान तथा कानून द्वारा विनियमित है।

संविधान की धारा 92 के अनुसार प्रत्येक कोसिल (गदरा) की वंटर अनग हाती है, परंतु फेडरल कोसिल और फेडरल ट्रिब्यूनल के सदस्यों, चांमतर ये सनापति के चुनाव हनु तथा सघीय सत्ताधारियों के बीच अधिनार क्षेत्र सम्बन्धी विवादा पर नियम करने के लिए दाना मन्ना की संयुक्त वंठक होती है। संयुक्त वंठक का सभापति नानम कोसिल का प्रधान रहता है और उसमें भी नियम बहुमत में होता है। दाना ही सदन और उनका सदस्य का विधि निर्माण में पहल (initiative) का अधिनार है। फेडरल एसम्बली के दाना सदन की शक्तियां पूणतया बराबर हैं। अंतर केवल यह है कि जब दाना सदन की संयुक्त वंठा होती है तो, वे वंठ सदन के नयन में एवमित होत हैं और नेशनल कोसिल का सभापति संयुक्त वंठक का सभापतित्व करता है। कोई भी कानून अथवा प्रस्ताव तब तक पास नहीं होता जब तक कि दाना सदन उस स्वीकार न कर ले। दाना सदन में से किसी एक का दूसरे पर किसी भी बात में प्राथमिकता प्राप्त नहीं है, बजट सम्बन्धी मामलों में भी दाना की शक्तियां पूणतः सम हैं।

प्रत्येक सत्र के आरम्भ में दोनों सदन के सभापति सहमति के आधार पर कार्य विभाजन कर लेते हैं। उदाहरण के लिए, प्रधानुसार जब साधारण बजट पर नानल कोसिल में वाद विवाद होता है तो कोसिल ऑफ स्टेट में सघीय रेलों के बजट पर वाद विवाद होता है। यदि किसी विचाराधीन विषय पर दोनों सदन के बीच मतभेद उत्पन्न हो जाय, तो उस प्रश्न को दाना सदन के बराबर सदस्यों की पंच समिति के मुपुद कर दिया जाता है। यदि फिर भी कोई सहमति-पूण समझौता नहीं हो पाता तो उस प्रश्न को समाप्त कर दिया जाता है। गतिरोध बहुत ही कम होते हैं और जब कभी भी मतभेद उत्पन्न हुआ है दाना सदन को माय समझौता सम्भव हुआ। ऐसे अवसर आय हैं जब कोसिल ऑफ स्टेट ने नेशनल कोसिल की बात मान ली है और उससे बढकर राष्ट्रीयता का परिचय दिया है। वास्तव में अधिकतर राज्यों के दूसरे सदन से कोसिल ऑफ स्टेट एक बात में भिन्न है। यह उनकी तरह प्रथम सदन से अनुदारवादी नहीं है। कोई भी उसे प्रतिक्रिया का गद या उन्नति के पहियों पर रोक नहीं कह सकता।¹

फेडरल एसम्बली की शक्तियां—धारा 71 के अनुसार फेडरल एसम्बली, जनता और केटनों के अधिकारों के अधीन, सघ की सर्वोच्च सत्ता का प्रयोग करती है। दोनों सदन को उन सभी विषयों पर मननात्मक और विधायी शक्तियां प्राप्त हैं जो सघ के अधिकार क्षेत्र में आते हैं और जिन्हें विशेष रूप से अन्य किसी सघीय प्राधिकारी (Federal Authority) का नहीं सोपा गया है। इन विषयों में ये सम्मिलित हैं—सघीय अधिकारियों के चुनाव, वेतन और काम काल से सम्बन्धित मामले, सघीय संस्थाओं का संगठन, विदेशी राज्यों से सम्बन्धित और संधियां, दश की प्रतिरक्षा, सघीय संविधान को लागू करना, सघीय सेना, रेलें, आय और व्यय आदि। इस प्रकार सघीय एसम्बली का मुख्य कृत सघीय विषयों पर कानून बनाना, प्रशासन के बारे में रिपोर्ट लेना व उसकी आलोचना करना और साविधानिक प्रश्नों का नियम करना है। रैपड के अनुसार फेडरल एसम्बली सभी सघीय कानूनों और अध्यादेशों का पास करती है, इनमें व कानून भी सम्मिलित हैं जिसका सम्बन्ध वार्षिक बजट और लक्षों से हो। इसके अतिरिक्त फेडरल एसम्बली सभी संधियों और साविधानिक संशोधनों पर भी मतदान करती है। अतएव उसकी विधायी

¹ Unlike most upper chambers moreover it has not acquired a reputation for being more conservative than the other chamber. No one ever speaks of the Swiss Council of State as a citadel of reaction or a brake upon the wheels of progress.—Munro and Aycarst *The Governments of Europe* pp 740-41

माइकेल स्टीवाट ने लिखा है—संसद के सत्र छोटे होते हैं, इसकी शक्तियाँ पर विनियम और अध्यादेशों के प्रतिबंध लगे हैं। गैर सरकारी सदस्य वित्तीय प्रस्ताव पेश नहीं कर सकता। इसके अतिरिक्त निम्न प्रस्ताव पर मतदान की प्रक्रिया ऐसी है कि वे सदस्य जो सरकार का विरोध करते हैं, प्रकाश में आ जाते हैं। ये सब बातें सरकार के विरुद्ध अनुत्तरदायित्वपूर्ण और गुप्त बातों को रोकने के लिए अपनायी गयी हैं। हो सकता है कि संसदात्मक सरकार को उतना अधिक सुधार न गया हो जितना कि उसे नष्ट करने का यत्न हुआ हो।¹

3 स्विट्जरलण्ड में फेडरल एसेम्बली

फेडरल एसेम्बली संघ सरकार की विधायिका है और इसके दो सदन हैं—नेशनल कौंसिल जनता का प्रतिनिधित्व करती है और कौंसिल ऑफ स्टेट के टनो का। 1951 के सशोधन के अनुसार नेशनल कौंसिल के कुल सदस्यों की संख्या 196 है और साधारणतया एक सदस्य 22 हजार से लेकर 24 हजार तक जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करता है। प्रतिनिधियों का चुनाव पुरुष मताधिकार के आधार पर होता है। मतदाता अपने प्रतिनिधियों को प्रत्यक्ष रीति से गुप्त मतदान द्वारा चुनते हैं। प्रत्येक पुरुष स्विस नागरिक, जिसकी आयु कम से कम बीस वर्ष हो और जिसे केन्टन के मताधिकार से वंचित न किया गया हो, नेशनल कौंसिल के चुनाव में भाग ले सकता है। प्रत्येक केन्टन और अर्द्ध केन्टन एक निर्वाचन जिला होता है। केन्टन को 24,000 जनसंख्या के पीछे एक प्रतिनिधि के हिसाब से स्थान मिल है, किन्तु जिनकी संख्या इससे भी कम है, उन्हें एक एक स्थान मिला है। चुनावों के लिए आनुपातिक प्रतिनिधित्व (proportional representation) पद्धति का प्रयोग होता है। जिन केन्टन को केवल एक स्थान प्राप्त है वहाँ आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति का पालन नहीं किया जा सकता। शेष केन्टनों में सूची पद्धति के अनुसार चुनाव होता है। नेशनल कौंसिल की सदस्यता के लिए कोई विशेष अहता आवश्यक नहीं है, उम्मीदवार मतदाता होना चाहिए। परन्तु संविधान के अनुसार चर्च पादरी अथवा चर्च अधिकारी उसकी सदस्यता के लिए नहीं खड़े हो सकते। कौंसिल ऑफ स्टेट की सदस्यता के लिए विभिन्न केन्टनों के अपने अपने कानून हैं, इन्हीं के अनुसार चर्च पादरियों और केन्टन अधिकारियों को कहीं सदस्य बनने का अधिकार है या कहीं सदस्य बनने की मनाही है। कोई एक व्यक्ति एक समय में दोनों सदन का सदस्य नहीं रह सकता, यद्यपि कौंसिल ऑफ स्टेट के सदस्य केन्टनों की सरकार में पदाधिकारी हो सकते हैं।

कौंसिल ऑफ स्टेट—प्रत्येक केन्टन दो और प्रत्येक अर्द्ध केन्टन एक प्रतिनिधि भेजता है। अर्द्ध केन्टन वह होता है जिस दूसरे सदन में एक प्रतिनिधि भेजने तथा संघीय संविधान के सशोधन पर हुए जन निर्णयों में केवल आधा मत प्राप्त होता है। केवल तीन केन्टन दो दो अर्द्ध केन्टनों में विभाजित हैं। विभिन्न केन्टन में प्रतिनिधियों का चुनाव भिन्न भिन्न प्रकार से होता है। कुछ केन्टनों में इन प्रतिनिधियों का चुनाव उनकी बड़ी कौंसिल (Legislatures) करती हैं अथवा चुनाव अप्रत्यक्ष ढंग से होता है। अन्य केन्टनों में ये प्रतिनिधि मतदाताओं द्वारा चुने जाते हैं और लेड्सजमीने वाल केन्टनों में प्रतिनिधियों का चुनाव लेड्सजमीनों करती हैं। कौन व्यक्ति प्रतिनिधि बन सकते हैं, इस बारे में भी केन्टनों के अपने-अपने कानून हैं। इसके अतिरिक्त सदस्यों का कार्य-काल भी केन्टन के कानून द्वारा विनियमित होता है। अधिकतर केन्टनों में प्रतिनिधियों का कार्यकाल चार वर्ष है, कुछ दूसरे में तीन वर्ष और कुछ में केवल एक ही वर्ष है। इन बातों से यह स्पष्ट है कि स्विट्जरलण्ड में कौंसिल ऑफ स्टेट के सदस्यों की निर्वाचन प्रणाली संयुक्त राज्य

राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस (जिसके सत्र बहुत कम होते हैं) के स्थायी निम्नलिखित रूप में स्थायी समिति को विधायी, कार्यपालिका, यायिक तथा प्रशासनिक मामलों में राफ़ी शक्तियाँ प्राप्त हैं। यह कानून जैसी शक्तिशाली आज्ञापतियाँ (decrees) जारी कर सकती है। कानूनों का निवचन कर सकती है और मंत्रिमण्डल तथा स्थानीय जन परिषदों के नियमों को, यदि वे संविधान अथवा कानूनों के विरुद्ध हों, राष्ट्रीय कांग्रेस अवध घोषित कर सकती है।¹

धारा 31 के अनुसार राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस की स्थायी समिति अप्रतिष्ठित कार्य करती है और अधिकारों का उपयोग करती है — (1) राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस के लिए प्रतिनिधियों का चुनाव करती है, (2) राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस के अधिवेशनों का बुलाती है, (3) कानूनों की व्याख्या करती है, (4) आज्ञापतियाँ (decrees) जारी करती है, (5) मंत्रिमण्डल, सर्वोच्च जन न्यायालय और सर्वोच्च जन प्रोव्यूरेटर के कार्यालय के कामों की देखभाल करती है, (6) मंत्रिमण्डल के नियम और आदेश जब शासन विधान, कानूनों या आज्ञापतियों के विरुद्ध होते हैं तो उनका रद्द करती है, (7) प्रांता, स्वायत्त क्षेत्रों या सोवियत क्षेत्रों के अधीन म्युनिसिपलिटियों की राजकीय समितियों के अनुचित नियमों में संशोधन करती है या उनको रद्द करती है, (8) जब राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस का बैठक न हो रही हो तब उपाध्यक्ष, मंत्री, समिति के अध्यक्ष या मंत्रिमण्डल के सचिवालय के प्रधान की नियुक्ति या पदच्युति के बारे में नियम करती है, (9) सर्वोच्च जन न्यायालय के उपाध्यक्ष, जजों और यायिक समिति के सदस्यों को नियुक्त करती है या हटाती है, (10) उप प्रधान, प्रोव्यूरेटरों के कार्यालय की समिति के सदस्यों को नियुक्त करती है या हटाती है, (11) विदेशी राज्यों के लिए विशेष अधिकार प्राप्त प्रतिनिधियों की नियुक्ति या वापसी के बारे में नियम करती है, (12) विदेशी राज्यों के साथ संबंधों को स्वीकार करने या अस्वीकार करने के बारे में नियम करती है, (13) सैनिक, राजनीतिक और अन्य विशेष उपाधियाँ तथा पदों की व्यवस्था करती है, (14) राज्य की उपाधियाँ तथा पदों की और सम्मान सूचक उपाधियों की व्यवस्था करती है और उनका प्रदान करने का नियम करती है, (15) क्षमादान का नियम करती है, (16) जब राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस की बैठक न हो रही हो तब राज्य पर सैनिक आक्रमण होने की दशा में या जब आक्रमण के विरुद्ध पारस्परिक रक्षा से सम्बंधित अन्तर्राष्ट्रीय संबंधों की सुरक्षा करने की आवश्यकता होने पर सड़कें की स्थिति की घोषणा करने का नियम करती है, (17) पूर्ण या आंशिक सैनिक भर्ता का नियम करती है, (18) समस्त देश में या कुछ क्षेत्रों में सैनिक कानून लागू करने का नियम करती है, तथा (19) ऐसे अन्य कार्यों को करती है और अधिकारों का उपयोग करती है जिन्हें राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस उसका हवाला में सौंप दे।

स्थायी समिति, जैसा कि इसका नाम है, राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस की स्थायी समिति है। इसके कार्य विधायी, कार्यकारी, यायिक और प्रशासनिक सभी प्रकार के हैं। इसी कारण इसका अस्तित्व शक्तियों के पृथक्करण सिद्धान्त का स्पष्ट अतिक्रमण करता है। यह साधारण रूप में सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत के प्रेसीडियम के सदस्य है, परंतु स्थायी समिति की औपचारिक शक्तियाँ प्रेसीडियम जैसी नहीं हैं। जबकि प्रेसीडियम का अध्यक्ष राज्य का भी अध्यक्ष होता है, चीन में इस पद के कार्य को जनवादी गणतंत्र का संभाषित करता है, जिसके लिए यह आवश्यक नहीं कि वह स्थायी समिति का संभाषित हो, आजकल भी ऐसा नहीं है। सोवियत संघ की प्रेसीडियम की संसद सभा के उच्च कमान की नियुक्ति और उन्हें अपदस्थ करने की शक्ति भी प्राप्त है। यह शक्ति स्पष्ट रूप से स्थायी समिति को प्रदान नहीं की गयी है, यद्यपि व्यवहार में उसने इस शक्ति का प्रयोग किया है। स्थायी समिति के पद और शक्तियों में गणतंत्र के चरम

अथ राज्यों में विधायिकाएँ

शक्तियाँ असाधारण रूप से पूर्ण हैं।¹

इस विषय में घोष ने लिखा है—‘यदि साविधानिक न्याय राज्यों ने स्थान ले लिया है।’ लगेगा कि समय बीतने के साथ सघीय कार्य क्षेत्र बहुत विस्तृत सरकार की शक्तियाँ संयुक्त राज्य लण्डन में एक पुलिस राज्य का उच्च केन्द्रीकृत सामाजिक रके कार्यपालिका और प्रशासनिक क्षेत्र विधायी क्षेत्र में दृक्स कहता है, स्विटजरलैण्ड की, सघीय कौंसिल के सदस्यों, फेडरल ट्रिब्यूनल अमेरिका की सरकार से अधिक व्यापक है।’ फेडरल एसेम्बली और युद्ध की दशा अथवा युद्ध के में भी कुछ महत्वपूर्ण कार्य हैं। इनमें से मुख्य ये हैं—फेडरल करना, सामूहिक क्षमादान घोषित के यायाधीशों, नागरिक सेवा के चा सलर अथवा स्थायी अध्यक्षों के सविधानों की प्रत्याभूति देना, खतरे में सर्वोच्च सनापति का निर्वाचन करना, युद्ध की घोषणा न्यूनतम की देख रेख करना, फेडरल बनाना, सघीय कानूनों के विरुद्ध अपराधों को क्षमा करना, के टनीय हैं—यह जनता की याचिकाओं सघीय सेना का अंत करना और नागरिक सेवा एवं सघीय डिफेंडरल कौंसिल के नियम के विरुद्ध एसेम्बली की कुछ याचिक शक्तियाँ भी हैं, उनमें से ये उल्लेखन सम्बन्धी विवादों में नियम देती पर नियम करती है कुछ प्रकार के प्रशासनिक विवादों में यह है।

अपीले सुनती है और सघीय अधिकारियों के बीच अधिकार कौंसिल द्वारा प्रस्तुत वार्षिक रिपोर्ट पर है। इसके अतिरिक्त यह याचिक कार्यों की देख रेख भी करती पर वाद विवाद करना है। उसके

विधि निर्माण के अतिरिक्त एसेम्बली प्रति वर्ष फेडरल कतिबय फेडरल कौंसिल सावजनिक भी विचार करती है, जिसका अर्थ एक प्रकार से राष्ट्रीय नीतिक सदन की एक वित्त समिति होती आधार पर ही फेडरल कौंसिल अपना कार्यक्रम बनाती है। प्रसदनों के सामने अपनी रिपोर्ट पेश व्यय और करा के सम्बन्ध में वजह प्रस्ताव भी रखती है। प्रत्येक सदन सहित या रहित सदन उसी है, दोनों समितियों के प्रतिनिधि वजह की परीक्षा करते हैं और। वित्तीय समितियाँ ब्रिटेन व भारत करते हैं। उसके बाद वजह पर वाद विवाद होता है और उस स स्वीकृत मंदा पर ही व्यय किया प्रकार स्वीकार करते हैं जिस कि किसी कानून या आनापति को की लोक सेवा समिति की भाँति यह भी देखती है कि धन गया है।

4 सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत

सिद्धांततः सोवियत संघ के शासन का रूप संसदीय सोवियत—और उसके अभिकरणों ‘सोवियत संघ में राज्य सत्ता का सर्वोच्च अंग सर्वोच्च सोवियत’ को नियुक्त करती है और शक्तियाँ साविधानिक दृष्टि से सर्वोच्च विधायी निकाय—सर्वोच्च प्रेसीडियम को भी चुनती है। में निहित है। वही सोवियत संघ की कार्यपालिका—मंत्रि परिषद कह सकते हैं, दो सदन वाली मंत्रि परिषद् उसी के प्रति उत्तरदायी है। सर्वोच्च सोवियत (a) कहते हैं जिसके सदस्य सम्पूर्ण सर्वोच्च सोवियत, जिसे सोवियत संघ की पालियामेंट अथवा 2,000 व्यक्तियों के पीछे एक प्रति- है। प्रथम सदन को संघ की सोवियत (Soviet of the Union) (Soviet of Nationalities) राज्य क्षेत्र में भूमिगत निर्वाचन क्षेत्रों से चुन जाते हैं। प्रति 3,000 जिलों के प्रतिनिधि आते हैं, निधि चुना जाता है। दूसरे सदन में जिस ‘राष्ट्रीयताओं की सोवियत’। दोनों सदनों का चुनाव प्रति वृत्त हैं विभिन्न सघीय गणराज्यों, स्वाधीन प्रदशा और राज्य जिनकी संख्या क्रमशः इस प्रकार होती है—25, 11, 5 और 2

¹ Reppard W E The Government of Switzerland p 6

² Ghosh R G The Government of the Swiss Republic

केवल फेडरल चेम्बर के ही सदस्य अप्रत्यक्ष चुनाव द्वारा चुने जाते हैं, अथ चेम्बरा के सदस्य अप्रत्यक्ष ढंग से सामुदायिक एसेम्बलिया द्वारा चुने जाते हैं। जब सघीय कानून द्वारा निर्धारित निर्वाचक मण्डल की बहुसंख्या किसी प्रतिनिधि के प्रत्यावर्तन का निणय करे तो उस प्रतिनिधि को वापिस बुलाया जा सकता है, नये प्रतिनिधियों के लिए चुनाव उनकी अवधि पूर्ण होने से पाँच दिन पूर्व किये जाते हैं। एसेम्बली का प्रधान ही प्रतिनिधियों के चुनावों की वरवाता है, यदि एसेम्बली के किसी चेम्बर को विघटित कर दिया जाता है, तो उसके लिए चुनाव विघटन के दिन से पाँच दिन के भीतर किये जाते हैं। इस प्रकार नये निर्वाचित चेम्बर की अवधि तब तक रहेगी जब तक कि विघटित चेम्बर की अवधि रहती है। विरोध परिस्थितियाँ में एसेम्बली सघीय प्रतिनिधियों की अवधि को उन परिस्थितियों के अंत होने तक बढ़ा सकती है और उन परिस्थितियों के समाप्त होने पर शीघ्र नये चुनाव होंगे।

फेडरल एसेम्बली का अधिकार क्षेत्र और उसकी शक्तियाँ—जसा कि स्वाभाविक ही है फेडरल एसेम्बली का अधिकार क्षेत्र सघ के अधिकार-क्षेत्र तक विस्तृत है। सघ का अधिकार क्षेत्र इस प्रकार है। सघ के अनन्य अधिकार क्षेत्र (exclusive jurisdiction) में ये बातें आती हैं—(1) युगोस्लाविया की स्वतन्त्रता और भूमिगत अखण्डता की रक्षा, (2) साविधानिक व्यवस्था अथवा राज्य की सुरक्षा, (3) युगोस्लाविया की नागरिकता, (4) सघ का संगठन तथा उन कार्यों व मामलों को कार्यान्वित करना जिसके लिए संविधान के अनुसार केवल सघ ही सक्षम है। विधायी क्षेत्र (legislative field) में सघ के अधिकार क्षेत्र में अप्रलिखित विषय और उनमें सम्बन्धित कानून सम्मिलित हैं—(अ) सामाजिक स्वामित्व, स्वामित्व के अधिकार, साख और बैंकिंग, नाप और तोल, नागरिकता, मताधिकार, सार्वजनिक सुरक्षा, शस्त्र और विस्फोटक पदार्थ (Explosives), यायिक प्रक्रिया के बारे में सम्पूर्ण कानून और वे सम्बन्ध जिन्हें कानूनों द्वारा विनियमित करना हो, (आ) आर्थिक संगठन व्यवसायिक मामलों आय करा, राजस्व (revenues), बजट और निधियाँ, प्राकृतिक साधना का उपयोग, सामाजिक नियन्त्रण, समाचार पत्र और सूचना के अथ माध्यम, सामाजिक सुरक्षा, विवाह, कानूनी व्यवसाय आदि के बारे में आधारभूत कानून, और (5) सामान्य कानून (general law)।

उपरोक्त के अतिरिक्त संविधान की धारा 162 के अन्तर्गत सघ के अधिकार क्षेत्र में अप्रलिखित बातें भी सम्मिलित हैं—(क) सघीय कानून और सघीय एसेम्बली के अथ कार्यों के लिए नीति का निर्धारण, उनके लागू किये जाने व कार्यान्वित पर तथा सघ के अधिकारों व कर्तव्यों के ढाँचे के भीतर अथ राजनीतिक कार्याकारी व प्रशासनिक मामलों पर भी ध्यान देना इन विनियमों और अथ कार्यों की प्रत्यक्ष कार्यान्विति में प्रशासनिक अधिकार क्षेत्र में, जबकि ऐसा सघीय कानून के अनुसार सम्पूर्ण देश से सम्बन्धित मामलों के लिए किया गया हो, अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों को कार्यान्वित कराना, (ख) सघीय कानूनों को एक रूप ढंग से लागू करने की व्यवस्था और यायिक क्षेत्र में एक रूप दण्डात्मक नीति, (ग) आकड़े और सम्पूर्ण देश से सम्बन्धित मामलों का परीक्षण (supervision), (घ) सघ के अधिकारों की प्राप्ति व उसके कर्तव्यों के पालन के लिये आवश्यक अथ पण व बाध, (च) सामाजिक लेखा सेवा का संगठन और उसके कार्य का परीक्षण, (छ) अथ मामले जो संविधान द्वारा निर्धारित किये जायें।

सघीय एसेम्बली—सघ के अधिकारों व कर्तव्यों के ढाँचे के भीतर शक्ति का सर्वोच्च और सामाजिक स्वशासन का अंग है। परन्तु सघीय एसेम्बली अपने अधिकारों व कर्तव्यों का पालन संविधान व कानूनों के आधार पर तथा उनके अनुसार ही कर सकती है। चूँकि एसेम्बली ही सघ के अधिकारों व कर्तव्यों को धारण करने वाली आधारभूत संस्था है अतः यह प्रत्यक्ष तथा अनन्य रूप में अप्रलिखित कार्य कर सकती है (1) संविधान में परिवर्तन का निणय, (2) सघीय

और सर्वोच्च राज्य सम्मेलन भी भाग लेते हैं सोवियत सघ में सर्वोच्च राज्य सम्मेलन जसी कोई संस्था नहीं है। फिर भी टंग का यह मत ठीक है कि स्थायी समिति, सोवियत सघ की प्रेसीडियम की तरह, एक ठोड़ा और प्रगल्भीय समूह है, जो राज्य के कार्यों को वैध रूप और सत्ता प्रदान करता है यद्यपि उन कार्यों के बारे में यथाथ निष्पक्ष दल की उच्च परिषद द्वारा किये जाते हैं। यह हम पहले ही बता चुके हैं कि गण्टीय जनवादी कांग्रेस एक बहुत बड़े आकार वाली विधायिका है, जिसमें वास्तविक विधायी कार्य और नीति का निधारण नहीं हो सकता। यथाथ में ये कार्य दल की राजनीतिक ब्यूरो करती है, किंतु उसके निर्णयों को कानूनी रूप स्थायी समिति देती है।

चीन की स्थायी समिति सोवियत सघ की प्रेसीडियम से भी कुछ अग्रलिखित बातों में आगे है (1) जबकि सोवियत सविधान के अनुसार मंत्र परिषद के सभापति (प्रधानमंत्री) की सिफारिश पर और बाद में सर्वोच्च सोवियत के अनुसमर्थन के अधीन प्रेसीडियम के मंत्रियों को पद से अलग करने तथा नियुक्त करने की शक्ति प्राप्त है स्थायी समिति द्वारा इन कार्यों को करने के लिए प्रधानमंत्री की सिफारिश तथा बाद में राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस के अनुसमर्थन की आवश्यकता नहीं है। (2) राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस की उप राष्ट्रपति समिति तथा विधेयक समिति स्थायी समिति के निदेशन पर अधीन रहती है, जबकि राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस का मत नहीं हो रहा होता सोवियत प्रेसीडियम का ऐसी कोई शक्ति प्राप्त नहीं है। (3) राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस सविधान में प्रणालित अथ शक्तियों और कार्यों को स्थायी समिति को सौंप सकती है। इस जैसा प्राविधान सोवियत सविधान में नहीं है। (4) जब राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस का मत नहीं हो रहा होता, स्थायी समिति विशिष्ट प्रश्नों की छानबीन करने के लिए आयोगों की नियुक्ति कर सकती है, परंतु इस प्रकार की शक्ति सोवियत सघ की प्रेसीडियम को नहीं सौंपी गयी है। अस्तु 'यद्यपि यह अपने जनक निकाय के प्रति उत्तरदायी है और उनमें रिपोर्ट प्रस्तुत करती है, किंतु स्थायी समिति राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस की स्वामी बन सकती है और उनका प्रयोग रवड़ की एक झुंड़ के समान कर सकती है तथा अपन निष्पक्ष नीतियों का अनुमादन करा सकती है।'

6 युगोस्लाविया में फेडरल एसेम्बली

संघीय विधानमण्डल का नाम 'फेडरल एसेम्बली' (Federal Assembly) है जो पांच आगारों में मिलकर बनती है। इसके कुल सदस्य 670 हैं। इसके पांच आगारों के नाम ये हैं— (1) संघीय चेम्बर, (2) आर्थिक चेम्बर, (3) शक्ति सांस्कृतिक चेम्बर, (4) सांख्यिक स्वास्थ्य और सामाजिक कल्याण का चेम्बर, और (5) संगठनात्मक राजनीतिक चेम्बर। प्रत्येक चेम्बर में 120 सदस्य हैं, परंतु संघीय चेम्बर का एक अंग और है जिसे राष्ट्रीयताओं अथवा उपराष्ट्रों का चेम्बर कहते हैं। उपराष्ट्रों के चेम्बर में 70 प्रतिनिधि हैं—प्रत्येक गणराज्य के 10 (6 गणराज्यों के $6 \times 10 = 60$) और 5—5 दो स्वायत्तता प्राप्त प्रांतों के। ये प्रतिनिधि उनकी एसेम्बलियों द्वारा चुने जाते हैं। इस प्रकार पांच चेम्बरों के सदस्यों अथवा प्रतिनिधियों की संख्या $120 \times 5 = 600$ है और उपराष्ट्रों के चेम्बर सहित संघीय एसेम्बली के कुल सदस्यों की संख्या $600 + 70 = 670$ है।

प्रत्येक नागरिक, जिसे मतधिकार प्राप्त है फेडरल चेम्बर का निर्वाचन द्वारा सदस्य बन सकता है किन्तु अथ चेम्बरों के केवल वे ही नागरिक सदस्य बन सकते हैं जो कि उनमें से प्रत्येक के अलग अलग क्षेत्र में आने वाले कार्यों में लगे हैं। उदाहरण के लिये, ऐसे नागरिक हों जो सामाजिक कल्याण और सांख्यिक स्वास्थ्य की संस्थाओं या इन क्षेत्र के धार्मिक सभा के अधिकारी हों। सामाजिक कल्याण और सांख्यिक स्वास्थ्य के चेम्बर के सदस्य बन सकते हैं।

विभिन्न राज्यों में विधायी संगठन और प्रक्रियाएँ

1. विधायी संगठन और प्रक्रिया
विभिन्न राज्यों के विधानमण्डलों की रचना और शक्तियाँ का तुलनात्मक अध्ययन करने के साथ उनके संगठन और विधायी तथा वित्तीय प्रक्रियाओं का अध्ययन भी आवश्यक है। वजट और वित्तीय प्रक्रिया का विवेचन तो अगले अध्याय में किया है, अतः इस अध्याय में विधायिकाओं के संगठन और विधायी प्रक्रियाओं का तुलनात्मक अध्ययन दिया जा रहा है। विधायिका के संगठन के कई पहलू हैं, उनमें से मुख्य का अति सख्त उल्लेख यहाँ किया जायेगा और इसी अध्याय के शेष सत्रों में विभिन्न राज्यों की विधायिकाओं के संगठन का उनकी विधायी प्रक्रियाओं के पूर्व ही वर्णन किया गया है।

सत्र व बैठकें—साधारणतया विधानमण्डल के सत्र (sessions) दो प्रकार के होते हैं—साधारण या नियमित और विशेष या असाधारण। प्रत्येक विधायिका का वर्ष में कम से कम एक साधारण या नियमित सत्र होता है और अनेक राज्यों में दो सत्र होते हैं। भारत में संविधान में प्राविधान है कि एक सत्र के अन्तिम दिन और दूसरे के पहले दिन के बीच छ माह से अधिक वा समय नहीं बीतना चाहिए। भारत, संयुक्त राज्य अमेरिका व अन्य प्रजातान्त्रिक राज्यों में विधायिकाओं के सत्र काफी दीर्घ काल तक चलते हैं, परन्तु सोवियत संघ व चीन में दोनों सत्र मिलाकर लगभग बीस दिन तक चलते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में कांग्रेस का नियमित सत्र एक नियत दिन से आरम्भ होता है, अन्य राज्यों में विधायिका को आहूत करने के लिए सदस्यों को सूचना दी जाती है। विशेष या असाधारण सत्र अधिकतर राज्यों में कार्यपालिका अध्यक्ष द्वारा बुलाये जाते हैं, संयुक्त राज्य अमेरिका व फ्रांस में ऐसा ही है। विभिन्न राज्यों में सदस्यों की बैठकों के लिए भिन्न भिन्न दिन अथवा समय नियत हैं, उनमें स्थायी आदेशों द्वारा ही परिवर्तन किया जा सकता है। बैठकों में भी कोई एक या दो दिन प्रति सत्राह गैर-सरकारी कार्यवाही के लिए आरक्षित रहते हैं।

सदस्यों व सदनो का विशेषाधिकार (Privileges)—सभी प्रजातान्त्रिक राज्यों में सदस्यों को भाषिक वक्ता, दैनिक व जाने जाने का भत्ता और अन्य सुविधाएँ प्राप्त होती हैं। सदस्यों को सदनो में भाषण की स्वतन्त्रता, सत्र के दौरान वृद्धि बनाय जाने के विरुद्ध रक्षा आदि विशेषाधिकार प्राप्त हैं। यद्यपि आजकल वाद विवाद की स्वतन्त्रता को आवश्यक समझा जाता है, किन्तु इसकी प्राप्ति ब्रिटेन में भी दीर्घकालीन प्रवाद के बाद हुई। 1689 के बिल ऑफ राइट्स में स्पष्ट शब्दों में कहा गया है—'भाषण और वाद विवाद की स्वतन्त्रता अथवा पार्लियामेंट के बाहर कोई कार्यवाही की स्वतन्त्रता के विरुद्ध किसी भी न्यायालय में अथवा पार्लियामेंट के बाहर कोई कार्यवाही नहीं की जायेगी।' सदस्यों के विशेषाधिकारों के अतिरिक्त सदनो के अपने विशेषाधिकार

कानून को पास करना, (3) सामाजिक योजनाओं, सघीय बजट और सघ के वार्षिक वित्तीय विवरण को अंगीकार करना, (4) राजनीतिक मामलों पर विचार करना और आंतरिक तथा वदेशिक नीति का निर्धारण, (5) गणराज्य के राष्ट्रपति व उप राष्ट्रपति का निर्वाचन, (6) सघीय कार्यकारिणी परिषद् (Federal Executive Council) के प्रधान व सदस्यों को चुनना और उन्हें पद से हटाना, (7) सघ के राजनीतिक कार्यकारी (executive) और प्रशासनिक अंगों के कार्यों पर राजनीतिक परीक्षण करना, (8) युगोस्लाविया के समाजवादी सघात्मक गणराज्य की सीमाओं में परिवर्तनों का विचार करना, (9) युद्ध और शांति के प्रश्नों पर विचार करना, अन्तर्राष्ट्रीय समझौतों की सम्मति करना, (10) सघीय कानूनों के लागू किये जाने और न्याय पालिका की साधारण समस्याओं के बारे में सघीय न्यायालयों व सघ के सांख्यिक अभियोजकों की रिपोर्टों पर वाद विवाद करना, स्वायत्तता प्राप्त तथा सघ के अन्य अंगों की रिपोर्टों पर वाद विवाद करना, (11) संविधान द्वारा निर्धारित अन्य मामलों के बारे में आवश्यक कार्यवाही करना। फेडरल एसेम्बली घोषणाओं और संवत्स पत्र पारित कर सकती है और राजकीय अंगों व स्वायत्तता प्राप्त संगठनों से, सामान्य महत्त्व के मामलों पर अपना मत देते हुए, सिफारिशें कर सकती है।

युगोस्लाविया के सघीय विधानमण्डल के बारे में सबसे प्रमुख विशेषता, जैसा कि पहले भी बताया जा चुका है, यह है कि यह अपनी रचना और कार्यप्रणाली दोनों में ही अन्य सभी देशों के विधानमण्डलों से, जिनके बारे में पाठकों ने पढ़ा है भिन्न है। यह कथन असंयुक्तपूर्ण न होगा कि यह एक संघीय नया और अनोखा विधानमण्डल है। यह कहने का पाँच चेम्बरों से मिलकर बना है, वास्तव में इसमें छह चेम्बर हैं। अतः यह संवैधानिक एक या दो सदन वाला विधानमण्डल नहीं है। इसी कारण इसके चेम्बरों के ऊपर वाले या नीचे वाले, अथवा प्रथम व द्वितीय सदन नहीं कह सकते। उप राष्ट्रों के चेम्बर का स्थान एक दृष्टि से बड़ा ही महत्त्वपूर्ण है, यद्यपि इसका स्वतन्त्र अस्तित्व भी नहीं है। यह तो यथार्थ में फेडरल चेम्बर का ही एक अंग है, परन्तु संविधान में कोई भी परिवर्तन इसकी सहमति से ही किया जा सकता है। चूँकि यह विभिन्न गणतन्त्रों व स्वायत्तता प्राप्त प्रांतों के प्रतिनिधियों से संघांतरित इकाइयों की समता के आधार पर निर्मित है, अतः संविधान में परिवर्तन आदि के बारे में इसका भाग अत्यंत महत्त्वपूर्ण होने के साथ साथ अन्य सघात्मक संविधानों में दूसरे सदन के समान है। युगोस्लाविया का संविधान भी सघात्मक है, अतः उसमें कोई भी परिवर्तन उप-राष्ट्रों अथवा संघांतरित गणतन्त्रों के प्रतिनिधियों की सहमति के बिना नहीं हो सकता। यह उपर्युक्त संविधान के सघात्मक रूप को बनाये रखने के लिए अति आवश्यक और संघीय न्यायोचित है।

विभिन्न राज्यों में विधायी संगठन और प्रक्रियाएँ

1 विधायी संगठन और प्रक्रिया

विभिन्न राज्यों के विधानमण्डलों की रचना और शक्तियों का तुलनात्मक अध्ययन का साथ उनके संगठन और विधायी तथा वित्तीय प्रक्रियाओं का अध्ययन भी आवश्यक है। वजेट और वित्तीय प्रक्रिया का विवेचन तो अगले अध्याय में किया है, अतः इस अध्याय में विधायिकाओं के संगठन और विधायी प्रक्रियाओं का तुलनात्मक अध्ययन दिया जा रहा है। विधायिका के संगठन के कई पहलू हैं, उनमें से मुख्य का अति सक्षिप्त उल्लेख यहाँ किया जायेगा और इसी अध्याय के दोप संवधानों में विभिन्न राज्यों की विधायिकाओं के संगठन का उनकी विधायी प्रक्रियाओं के पूर्व ही वर्णन किया गया है।

सत्र व बैठकें—साधारणतया विधानमण्डल के सत्र (sessions) दो प्रकार के होते हैं—साधारण या नियमित और विशेष या असाधारण। प्रत्येक विधायिका का वर्ष में कम से कम एक साधारण या नियमित सत्र होता है और अनेक राज्यों में दो सत्र होते हैं। भारत के संविधान में प्राविधान है कि एक सत्र के अंतिम दिन और दूसरे के पहले दिन के बीच छ माह से अधिक का समय नहीं बीतना चाहिए। भारत, संयुक्त राज्य अमरीका व अय प्रजातान्त्रिक राज्यों में विधायिकाओं के सत्र काफी दीर्घ काल तक चलते हैं, परन्तु सोवियत संघ व चीन में दोना सत्र मिलकर लगभग दोस दिन तक चलते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में कांग्रेस का नियमित सत्र एक नियत दिन से आरम्भ होता है, अय राज्यों में विधायिका को आहूत करने के लिए सदस्यों को सूचना दी जाती है। विशेष या असाधारण सत्र अधिकतर राज्यों में कार्यपालिका अध्यक्ष द्वारा बुलाये जाते हैं, संयुक्त राज्य अमरीका व फ्रांस में ऐसा ही है। विभिन्न राज्यों में सदन की बैठकों के लिए भिन्न भिन्न दिन अथवा समय नियत हैं, उनमें स्थायी आदेशों द्वारा ही परिवर्तन किया जा सकता है। बैठकों में भी कोई एक या दो दिन प्रति सप्ताह गैर सरकारी बायवाही के लिए आरक्षित रहते हैं।

सदस्यों व सर्वनों का विशेषाधिकार (Privileges)—सभी प्रजातान्त्रिक राज्यों में सदस्यों को मासिक बतन, दैनिक व आन जाने का भत्ता और अय सुविधाएँ प्राप्त होती हैं। सदस्यों को सदनो में भाषण की स्वतंत्रता, सत्र के दौरान बंदी बनाय जाने के विरुद्ध रक्षा आदि विशेषाधिकार प्राप्त हैं। यद्यपि आजकल वाद विवाद की स्वतंत्रता को आवश्यक समझा जाता है, किन्तु इसकी प्राप्ति त्रिटन में भी दीर्घकालीन प्रवाद के बाद हुई। 1689 के बिल ऑफ राइट्स में स्पष्ट शब्दों में कहा गया है—'भाषण और वाद विवाद की स्वतंत्रता अथवा पार्लियामेंट में बायवाही की स्वतंत्रता के विरुद्ध किसी भी 'मायल' में अथवा पार्लियामेंट के बाहर कोई बायवाही नहीं की जायगी।' सदस्यों के विशेषाधिकारों के अतिरिक्त सदनो में अपने विशेषाधिकार

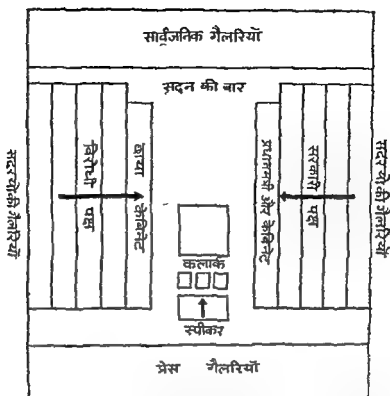
नी हात हैं, जो व्यक्ति (सदस्य या ग्राहक) उनका उत्पन्न करते हैं सदन उन्हें दण्ड दे सकता है, जिसमें मन्दीपन का दण्ड भी सम्मिलित है।

प्रधिकारीकरण व कमचारीबन्द—प्रत्येक लोकप्रिय सदन का एक अध्यक्ष और उपाध्यक्ष होता है, जिन्हें स्पीयर व डिप्टी स्पीयर कहते हैं। दूसरे सदन के सभापतियों के लिए वही कही चेयरमन शब्द का प्रयोग होता है। कुछ विधायिकाओं में निर्वाचित अथवा पदेन अध्यक्ष व सभापति के अतिरिक्त सभापतियों को एक नामिका (Panel of Chairmen) भी होती है, भारत में ऐसी ही व्यवस्था है। जब कभी अध्यक्ष या उपाध्यक्ष अनुपस्थित होते हैं तो उनका स्थान उस नामिका के सदस्य क्रम से लेते हैं। जबकि लोकप्रिय सदन के अध्यक्ष सभी राज्या में निर्वाचित होते हैं, दूसरे सदन के सभापति वही-कही पदेन होते हैं, जैसा कि संयुक्त राज्य अमरीका की सीनेट और भारत की राज्य सभा के लिए व्यवस्था है। इस समूह में सदन का नेता विरोधी दल का नेता, संयुक्त राज्य अमरीका में बहुसंख्यक दल का नेता सदन का क्लर्क, सक्लेटरी (सचिव, उप सचिव), चपलैन, दलीय सचेतक (whip) आदि भी सम्मिलित हैं। कुछ विधायिकाओं में कोई समिति या ब्यूरो होती है, फ्रांस के प्रत्येक सदन की एक ब्यूरो होती है, जर्मनी में ब्यूरो के स्थान पर ज्येष्ठ सदस्यों की कौंसिल (Council of Elders) होती है। प्रजातान्त्रिक विधायिकाओं की यह विशेषता है कि उनके कमचारीबन्द व सहायक सगठनों पर कार्यपालिका का नियंत्रण नहीं होता, वे विधायिका अधिकारियों के ही अधीन होते हैं। कुछ राज्या की विधायिकाओं में दलीय सगठनों के अधिकारी या उनके विशिष्ट सगठन भी होते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में कॉन्स व काफेस ऐसे ही सगठन हैं। अन्य राज्यों में प्रत्येक दल का नेता व उपनेता आदि होते हैं।

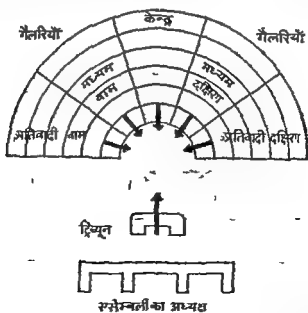
सदनों के आंतरिक सगठन का एक महत्वपूर्ण पहलू उनके भवन, और भवन में सरकारी तथा विरोधी पक्ष के बैठने का ढंग (physical setting of legislatures) भी है। जिस प्रकार कि बैठने की व्यवस्था का पताई के कमरे पर प्रभाव पड़ता है, उसी प्रकार सदन में भी सीटों की व्यवस्था का अपना महत्व है। ब्रिटिश कॉमन सभा ने अनेक सदस्यों के लिए इस प्रकार की व्यवस्था करने में नमून या आदर्श का काम किया है, क्योंकि उस व्यवस्था की एक विशेष प्रकार के वाद विवाद और विचार विमर्श में उपयोगिता है। 'विधायिका के भवन और उसमें बैठने की व्यवस्था से उसमें विधि निर्माण सम्बन्धी नाटक का बहुत काफी पता लग सकता है।' यह बड़ी ही रोचक बात है कि ब्रिटिश कॉमन सभा के सदन में केवल 346 सदस्यों के लिए बैठने का स्थान है, जबकि उसके कुल सदस्यों की संख्या 630 है। जिन सदस्यों को बैठने की सीट नहीं मिल पाती वे या तो खड़े रहते हैं या गलरियों में बैठ जाते हैं। इस प्रकार प्रधानमंत्री चर्चिल ने कहा था यदि सदन इतना बड़ा हो जाय कि सभी सदस्य इसमें बैठ सकें तो 9/10 वाद विवाद प्रायः खाली या आधे खाली सदन के उदाम वातावरण में हुआ करेगा। वातचीत के ढंग के लिए जिससे कि हमारा अधिकांश काम किया जाता है काफी थोड़े स्थान की आवश्यकता है, और कुछ महत्वपूर्ण अवसरों पर भीड़ का होना अविलम्बता की भावना आवश्यक होती है, यह भावना कि बड़े मामलों पर नियम किया जा रहा है। कॉमन सभा का सदन चौकोर है और उसमें होने वाली व्यवस्था को निम्न चाट द्वारा स्पष्ट किया गया है—

इसके विपरीत फ्रांस की नेशनल एम्बली के भवन और उसमें बैठने की व्यवस्था सख्ता भिन्न है। यह देखने में अद्भुत चक्र च्येटर है, जिसमें वक्ता के स्तर ऊपर उठते चले गये हैं। सामने की प्रमुख बेंच पर कनिष्ठ के सदस्य और समितियों के वे प्रतिनिधि बैठते हैं जो विरोध का को

¹ The physical setting of a legislature can tell us a great deal about the enacting of the legislative drama Merkl Peter H *Political Continuity and Change* ■ 243



वाद विवाद के लिए प्रस्तुत करते हैं। वे सभी बध्यक्ष के सामने बैठते हैं, जिसका उठा हुआ स्थान अद्य चक्र के बीच में है और जिसके दोनों ओर सचिव बैठते हैं। उसमें ब्रिटिश कॉमन सभा की भांति सरकारी पक्ष और विरोधी पक्ष आमने सामने नहीं बैठते, बरन् विभिन्न दल अतिवादी वामपंथी से लेकर अतिवादी दक्षिणपंथी तक क्रम से बैठते हैं। इसका चाट नीचे दिया गया है।



विधायी संगठन और प्रक्रिया का एक अति महत्वपूर्ण पहलू समितियाँ का प्रयोग है। एक ओर समितियाँ विधायिका के आंतरिक संगठन का आवश्यक अंग हैं, दूसरी ओर विधायी प्रक्रिया

नी हान है, जो व्यक्ति (सदस्य या बाहर के) उनका उत्प्रेषण करते हैं सदन उन्हें दण्ड दे सकता है, जिसमें मन्दीपन का दण्ड भी सम्मिलित है।

अधिकारों तथा कमचारों का—प्रत्येक लोकप्रिय सदन का एक अध्यक्ष और उपाध्यक्ष होता है, जिन्हें स्पीकर व डिप्टी स्पीकर कहते हैं। दूसरे सदन के सभापतियों के लिए कहीं कहीं चेयरमन शब्द का प्रयोग होता है। कुछ विधायिकाओं में निर्वाचित अथवा पदेन अध्यक्ष व सभापति के अतिरिक्त सभापतियों को एक नामिका (Panel of Chairmen) भी होती है, भारत में ऐसी ही व्यवस्था है। जब कभी अध्यक्ष या उपाध्यक्ष अनुपस्थित होते हैं तो उनका स्थान उस नामिका के सदस्य क्रम में लेते हैं। जबकि लोकप्रिय सदन के अध्यक्ष सभी राज्यों में निर्वाचित होते हैं, दूसरे सदन के सभापति वही-वही पदेन होते हैं, जसा कि संयुक्त राज्य अमरीका की सीनेट और भारत की राज्य सभा के लिए व्यवस्था है। इस समूह में सदन का नेता विरोधी दल का नेता, संयुक्त राज्य अमरीका में वुड्समैन दल का नेता सदन का क्लर्क, सेक्रेटरी (सचिव, उप सचिव), चपलैन, दलीय सचेतक (whip) आदि भी सम्मिलित हैं। कुछ विधायिकाओं में कोई समिति या ब्यूरो होती है, फ्रांस के प्रत्येक सदन की एक ब्यूरो होती है, जर्मनी में ब्यूरो के स्थान पर ज्युस्ट सदस्यों की काउंसिल (Council of Elders) होती है। प्रजातांत्रिक विधायिकाओं की यह विशेषता है कि उनके कमचारों का सहयोग सभानों पर कार्यपालिका का नियंत्रण नहीं होता, व विधायिका अधिकारियों के ही अधीन होते हैं। कुछ राज्यों की विधायिकाओं में दलीय सभानों के अधिकारी या उनके विशिष्ट सभान भी होते हैं। संयुक्त राज्य अमरीका में कॉन्स व काफेस ऐसे ही सभान हैं। अन्य राज्यों में प्रत्येक दल का नेता व उपनेता आदि होते हैं।

सदन के आंतरिक सभान का एक महत्वपूर्ण पहलू उनके भवन, और भवन में सरकारी तथा विरोधी दलों के बैठने का ढंग (physical setting of legislatures) भी है। जिस प्रकार कि बैठने की व्यवस्था का पढ़ाई के कमरे पर प्रभाव पड़ता है, उसी प्रकार सदन में भी सीटों की व्यवस्था का अपना महत्व है। ब्रिटिश कॉमन सभा ने अपने सदस्यों के लिए इस प्रकार की व्यवस्था करने में नमून या आदर्श का काम किया है, क्योंकि उस व्यवस्था की एक विशेष प्रकार के वाद विवाद और विचार विमर्श में उपयोगिता है। 'विधायिका के भवन और उसमें बैठने की व्यवस्था से उसमें विधि निर्माण सम्बन्धी नाटक का बहुत काफी पता लग सकता है।'¹ यह बड़ी ही रोचक बात है कि ब्रिटिश कॉमन सभा के सदन में केवल 346 सदस्यों के लिए बैठने का स्थान है, जबकि उसके कुल सदस्यों की संख्या 630 है। जिन सदस्यों को बैठने की सीट नहीं मिल पाती व या तो खड़े रहते हैं या गैलरियों में बैठ जाते हैं। इस प्रकार प्रधानमंत्री चर्चिल ने कहा था यदि सदन इतना बड़ा हो जाय कि सभी सदस्य इसमें बैठ सकें तो 9/10 वाद विवाद प्रायः खाली या आधे खाली सदन के उदास वातावरण में हुआ करेगा। बातचीत के ढंग के लिए जिससे कि हमारा अधिकांश कार्य किया जाता है काफी थोड़े स्थान की आवश्यकता है, और कुछ महत्वपूर्ण अवसरों पर भीड़ का होना अविलम्बता की भावना आवश्यक होती है, यह भावना कि बड़े मामलों पर निर्णय किया जा रहा है। कॉमन सभा का सदन चौकोर है और उसमें होने वाली व्यवस्था को निम्न चाट द्वारा स्पष्ट किया गया है—

इसके विपरीत फ्रांस की नेशनल एसेम्बली के भवन और उसमें बैठने की व्यवस्था सदा भिन्न है। यह देखने में अद्भुत चक्रेच्छर है, जिसमें वक्ता के स्तर ऊपर उठते चले गए हैं। सामने की प्रमुख वक्ता पर केबिनेट के सदस्य और समितियों के वे प्रतिनिधि बैठते हैं जो विधेयकों को

¹ The physical setting of a legislature can tell us a great deal about the enacting of the legislative drama Merkl Peter H *Political Continuity and Change*, p 243

2 ग्रेट ब्रिटेन का विधायी सभठन और प्रक्रिया

लार्ड सभा का सभठन—लार्ड सभा के प्राय सभी अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं, उनका चुनाव नहीं होता। सबसे प्रमुख अधिकारी इसका सभापति लार्ड चांसलर होता है। लार्ड सभा का अन्य अधिकारी, जिन्हें सरकार ही नियुक्त करती है, ये हैं—रेफाड रखने के लिए सार्जेंट एट-आम्स और जेटिलमेन अशर आफ दी ब्लैक रॉड (Gentleman Usher of the Black Rod), एक शान वाला अधिकारी, जिसका कॉमन सभा के सदस्यों को, जब सदन में उनकी उपस्थिति आवश्यक हो, घुलाना तथा समारोह के अवसरों पर कुछ अन्य कार्य करना है। सदन प्रत्येक सत्र के आरम्भ होने पर एक अधिकारी का निर्वाचन भी करता है, जिसे समितियों का लार्ड-सभापति कहा जाता है और जो पूरे सदन की समिति, प्राइवेट विधेयकों की समितियों तथा ऐसी समितियों का सभापति रहता है, जिनके लिए कोई दूसरी व्यवस्था नहीं की जाती।

लार्ड सभा वेस्टमिंस्टर स्थित अपने भवन में एकत्रित होती है। यह एक बड़ाही प्रभावोत्पादक भवन है जिसे ससार का सबसे सुंदर विधायी भवन कहा जाता है। यहाँ पर अवकाश और विलास का वातावरण रहता है। लार्ड सभा और कॉमन सभा के सत्र साय-साय होते हैं। लार्ड सभा की बैठकें साधारणतया मंगल, बुध और बृहस्पतिवार को होती हैं, कभी कभी इसकी बैठकें सोमवार को भी हो जाती हैं। इसकी बैठकें साधारणतया 1-2 घण्ट चलती हैं और उनमें भी उपस्थिति बहुत कम रहती है। इसकी बैठक के लिए गणपूर्ति (quorum) केवल तीन सदस्यों की उपस्थिति है, किंतु किसी विधेयक को पास करने के लिए कम से कम 30 सदस्य अवश्य ही रहने चाहियें। इसकी बैठकों में बहुत कम प्रश्न पूछे जाते हैं और कुछ अवसरों को छोड़कर जबकि इनमें दिलचस्प तथा ऊँचे स्तर का वाद विवाद होता है साधारणतया इसकी कार्यवाही अभिरुचिपूर्ण नहीं होती।

लार्ड सभा की समितियाँ—इसकी समिति पद्धति बहुत कुछ कॉमन सभा की पद्धति के ही समान है। लार्ड सभा सम्पूर्ण सदन की समिति के अतिरिक्त सत्र व प्रवर समितियों का बड़ा प्रयोग करती है और इसकी एक स्थायी समिति भी होती है, जो कॉमन सभा से आये विधेयकों की भाषा दोहराती है। इसका भी निर्माण प्रत्येक सत्र के आरम्भ में ही होता है। सत्र समितियों में ये मुख्य हैं—(1) विधेयकाधिकार समिति, (2) अपील समिति, (3) स्थायी आदेश समिति, (4) चयन समिति (Committee of Selection), (5) लार्ड सभा द्वारा प्रकाशित पत्रिकाओं की समिति इत्यादि। प्रवर समितियों के सदस्यों के नाम सदन ही तय करता है और साधारणतया वे अपने अध्यक्ष स्वयं नियुक्त करने की शक्ति पाता है।

सदन की कार्यवाही के नियम आदि—लार्ड सभा के बहुत से स्थायी आदेश (standing orders) हैं, किन्तु वाद विवाद को नियमित करने के लिए केवल दो ही हैं। प्रथम, एक सदस्य किसी भी प्रस्ताव पर एक बार में अधिक नहीं बोल सकता, केवल प्रस्तावक को उत्तर देने का अधिकार और है। दूसरा, वाद विवाद विचारणीय प्रश्न से सम्बंधित होना चाहिए। सभापति को वाद विवाद के सम्बंध में नियंत्रण के अधिकार प्राप्त नहीं हैं, उसका मुख्य कार्य तो प्रस्तावों पर मतदान कराना तथा उनके परिणाम की घोषणा करना है। वह वाद विवाद में अपने स्थान से (from his seat as a peer) भाग भी ले सकता है। ऐसा होने पर भी लार्ड सभा में कभी अनुशासनहीनता अथवा अव्यवस्था नहीं होती। लार्ड सभा ही ससार का ऐसा सदन है जहाँ सदस्य-गण ही सामूहिक रूप से सदन की कार्यवाही चलाते हैं और इस कार्य को भली प्रकार करते हैं। लार्ड सभा के सदस्य सभापति को सम्बोधित न करके अन्य लार्डों को 'माई लार्ड' सम्बोधित करते हैं।

म समिति स्टेज का स्थान बहुत महत्त्वपूर्ण है। प्रजातान्त्रिक विधायिकाओं में समितियों की सख्या काफी बड़ी होती है। वास्तव में, विधि-निर्माण का अधिक महत्त्वपूर्ण अंश समितियों में ही पूरा होता है। उनके निर्माण और कार्य करने में दो सिद्धांतों को लागू किया जाता है—विशेषीकरण का सिद्धांत तथा श्रम विभाजन का सिद्धांत। उनके प्रयोग से विधायिकाओं का बहुत सा मूल्यवान समय बच जाता है। सोवियत संघ व चीन आदि साम्यवादी राज्यों की विधायिकाओं में समितियों की सख्या कम है और उनका महत्त्व भी प्रजातान्त्रिक राज्यों की तुलना में बहुत कम है। साधारणतया समितियाँ दो प्रकार की होती हैं—स्थायी (standing) और तदर्थ या प्रवर (ad hoc or select), जिन्हें विशेष प्रकार की समितियाँ भी कह सकते हैं। विभिन्न राज्यों की समिति पद्धतियों का विवेचन आगे के संकशनों में यथास्थान किया गया है।

विधायी प्रक्रिया—संसदीय प्रक्रिया के नियमों को प्रजातन्त्र के व्यवहार में बड़ा महत्त्व है। प्रजातान्त्रिक विधायिका की एक विशेषता यह है कि वह अपनी प्रक्रिया के निर्धारण में स्वतन्त्र हो। प्रक्रिया सम्बन्धी स्वतन्त्रता के अनुसार संसद, साविधानिक कार्यों और प्राविधानों के भीतर रहते हुए, अपनी कार्यवाही या कार्य प्रणाली पर पूर्ण नियन्त्रण का प्रयोग करती है। विधायिका में होने वाले वाद विवाद और निणयों में प्रक्रिया नियमों का भाग बहुत ही महत्त्वपूर्ण रहता है। प्रजातन्त्र का आधार बहुसंख्या (बहुमत) का शासन है, परन्तु सच्चे प्रजातन्त्र में अल्प संख्या के मत का उचित ध्यान रखा जाना अति आवश्यक है। इस उक्ति में सत्य का बड़ा अंश है कि 'संसदीय प्रक्रिया का मुख्य प्रयोजन अल्पमत की रक्षा करना है बहुमत तो स्वयं अपनी रक्षा कर ही सकता है।'¹

परन्तु यहाँ यह जान लेना आवश्यक है कि विधायी प्रक्रिया संसदीय प्रक्रिया का एक अंग है। संसदीय प्रक्रिया में विस्तीय प्रक्रिया भी सम्मिलित है जिसका विस्तारपूर्ण विवेचन आगामी अध्याय में किया गया है। किसी भी विधायिका की विधायी प्रक्रिया उसकी संरचना (structure) साविधानिक स्थिति और कार्यों पर निर्भर करती है। यदि विधायिका दो सदन वाली है तो दोनों सदनों की शक्तियाँ सम या भिन्न हो सकती हैं, विशेष रूप से विस्तीय क्षेत्र में दूसरे सदन की शक्तियाँ सीमित होती हैं। दोनों सदनों के बीच सम्बन्धों को विनियमित करने तथा उनके बीच मतभेद या गतिरोध उत्पन्न हो जाने पर उसे दूर करने के लिए नियमों का होना आवश्यक है। विधेयक के तीन वाचन, प्रश्न प्रस्ताव (resolutions), संकल्प, याचिका और अन्य कार्यों के बारे में विधायिका के अनेक नियम होते हैं। किसी किसी विधायिका में तो उनकी संख्या बहुत बड़ी होती है, उन्हे कुछ राज्यों में स्थायी आदेश (standing orders) कहते हैं और दूसरों में केवल प्रक्रिया नियम (rules of procedure)। विधेयक भी—सार्वजनिक, व्यक्तिगत या निजी होते हैं और उनके बारे में प्रक्रिया नियम भी भिन्न भिन्न होते हैं। वाद विवाद को सीमित रखने के लिए प्रत्येक विधायिका में उस अन्त करने की विधियाँ (methods of closure) भी अलग अलग हैं।

उपरोक्त के अतिरिक्त प्रक्रिया में कई समस्याएँ अंतर्ग्रस्त हैं (1) दोनों सदनों में किसी विधेयक पर साथ साथ विचार किया जाना अथवा एक के बाद दूसरे में, (2) सरकारी कार्य और गैर-सरकारी कार्यों के बीच प्राथमिकता, (3) धन विधेयकों को आरम्भ करना, (4) समितियों का भाग, (5) विभिन्न मजिलें जिनमें से होकर कोई विधेयक अविनियम बनने से पूर्व गुजरता है, (6) प्रदत्त अथवा अधीनस्थ विधि निर्माण, (7) वाद विवाद का अन्त करने की विधियाँ, और (8) मतदान की विधियाँ आदि।

¹ As has been said so frequently the chief purpose of parliamentary procedure is to protect the rights of the minority. The majority can usually take care of itself. James, *Parliamentary Procedure at a Glance* III \

है और वेस्टमिंस्टर महल में निवास स्थान भी। पद से निवृत्ति के बाद उसे 4,000 पौंड वार्षिक पेंशन दी जाती है और पीयर बना दिया जाता है।

उसके कार्यों का महत्त्व बहुत अधिक है। वह अल्पसंख्यक दल की रक्षा करता है, क्योंकि वाद विवाद की समाप्ति पर उसकी स्वीकृति आवश्यक है। अध्यक्ष अपने कर्तव्यों के पालन में निष्पक्ष रहता है। 1945 में डगलस विलफ्टन ग्राउन ने कहा था—अध्यक्ष रूप में मैं सरकार का आदमी हूँ और न विरोधी दल का, मैं कॉमन सभा का आदमी हूँ और मेरा विश्वास है कि मैं पीछे की बेंचों पर बैठने वाले सदस्यों का आदमी हूँ। चूंकि अब मायपालिका अधिकाधिक शक्तिशाली होती जा रही है, अध्यक्ष ने सदन के अधिकारों की रक्षा का महत्त्वपूर्ण प्रयत्न किया है। वह सदस्यों को अनुचित शब्दों के प्रयोग से रोकता है तथा उन्हें उसके लिए दण्ड भी दे सकता है।

अध्यक्ष के मुख्य कार्य उल्लिखित हैं—(1) वाद विवाद की देख-रेख करना, व्यवस्था बनाय रखना, अनुचित रूप से देरी उत्पन्न करने वाले प्रस्तावों पर आगे न देना और सदन के नियमों के सम्बन्ध में उत्पन्न हुए विवादात्मक प्रश्नों पर, निर्णय देना। (2) सदस्यों को बोलने की आजादी देना (Catching the Speaker's eye) और यह देखना कि उसके भाषण विचारणीय विषय से सम्बन्धित (relevant) और नियमों के अनुसार है। अल्पसंख्यक दल के सदस्यों को अपनी बात कहने का उचित अवसर देना। (3) धन विधेयकों का निर्णय करना। (4) ऐसे सदस्यों की पनल (Panel) नियुक्त करना, जिनमें से स्थायी समितियों के सभापति चुनि जाते हैं। (5) अमुक विधेयक किस समिति के विचाराधीन भेजा जायेगा, यह निर्णय करना। (6) जब कभी आवश्यकता पड़े जाये निर्णायक मत देना। (7) यह निर्णय करना कि 'अधिलम्ब सावजनिक महत्त्व' का प्रस्ताव उचित है या नहीं। (8) बाहरी व्यक्तियों के सम्बन्ध में सदन के प्रतिनिधि रूप में कार्य करना तथा सदन की ओर से राजा के समुच वोलना। (9) सदस्यों का निलम्बित करना तथा अन्य प्रकार से दण्ड देना। (10) यह देखना कि मतदान काय ठीक प्रकार से होता है और मतदान का फल घोषित करना।

ब्रिटिश कॉमन सभा का अध्यक्ष निर्वाचन के उपरांत दल से सभी प्रकार का सम्बन्ध विच्छेद कर देता है। सदन की कार्यवाही से संचालन में वह पूर्ण निष्पक्षता बरतता है और सभी कार्य समस्त सदस्यों के हित का ध्यान रखते हुए करता है। प्रक्रिया सम्बन्धी प्रश्नों तथा विवादों पर उसके निर्णयों की स्वतः स्वीकार कर लिया जाता है, क्योंकि मित्रों को आमन्त्रण देते समय या सदस्यों को सदन में बोलने का अवसर देते समय या 'व्यवस्था' सम्बन्धी नियम भंग के प्रश्न पर अपना निर्णय देते समय यह न्यायाधीश की निष्पक्षता से कार्य करता है। उससे यह आशा की जाती है कि वह इतना निष्पक्ष रहे जितना कि कोई व्यक्ति हो सकता है। साधारणतया इस पद पर निर्वाचित होने वाला सदस्य असाधारण राजनीतिक महत्त्व का व्यक्ति नहीं होता, परन्तु वह ऐसा व्यक्ति होता है जिसने राजनीतिक आकांक्षाएँ त्याग दी हैं और जो दलीय राजनीति व प्रवादों से अलग रहना चाहता हो। यहाँ तक कि वह अपने पुनर्निर्वाचन के लिए भी चुनाव अभियान सगठित नहीं करता। ब्रिटिश अध्यक्ष के विपरीत संयुक्त राज्य अमरीका के प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष दलीय व्यक्ति होता है।

सदन के अधिकारी—1942 तक प्रधानमंत्री ही (यदि वह पीयर होने के कारण लाउ सभा का सदस्य न होता था) साधारणतया कॉमन सभा का नेता होता था, परन्तु 1942 की फरवरी के बाद मि० चर्चिल और उसके बाद उसके उत्तराधिकारी मेजर एटली ने इस प्रथा को तोड़ दिया अर्थात् वे स्वयं सदन के नेता न रहे। कैबिनेट के अधीन रहते हुए सदन के नेता का सदन के कार्य व सरकारी कार्यक्रम के बारे में सर्वोच्च उत्तरदायित्व होता है। उसका यह एक

कॉमन सभा का सभ्यता—पार्लियामेंट के सदस्य अपने कर्तव्यों का अच्छी तरह से पालन कर सके, इस उद्देश्य से कॉमन सभा ने अतीत में कुछ विशेषाधिकार (Privileges) का दावा किया और उसे वे विशेषाधिकार प्राप्त हुए। लगभग सोलहवीं शताब्दी के मध्य से यह प्रथा चली आ रही है कि सभा का अध्यक्ष प्रत्येक पार्लियामेंट की ओर से उनके प्राचीन विशेषाधिकार, विशेष रूप से बंदी न बनाये जाने की स्वतंत्रता व भाषण की स्वतंत्रता आदि का दावा करता है और साइड चासलर, राजा अथवा रानी की ओर से उन सबकी स्वीकृति का अनुसमर्थन करता है। सदस्यों के मुख्य विशेषाधिकार इस प्रकार हैं (1) कॉमन सभा को (व्यक्तिगत सदस्यों को नहीं) राजा या रानी के पास पहुँच की स्वतंत्रता है। (2) बंदी बनाये जाने से स्वतंत्रता। इसका उद्देश्य 'माय की साधारण प्रक्रियाओं को निरर्थक बनाना नहीं है। आजकल यह माना जाता है कि दीवानी कार्यवाही के सम्बन्ध में पार्लियामेंट के सदस्य की गिरफ्तारी विशेषाधिकार का उल्लंघन नहीं है। भाषण की स्वतंत्रता—इस विशेषाधिकार का बड़ा ऐतिहासिक महत्व है, जिसके मनवाने के लिए बहुत से सदस्यों को कष्ट सहना पड़ा और कुछ को जान भी दनी पड़ी।

इनके अतिरिक्त कॉमन सभा के सदस्यों को 1957 में वार्षिक वेतन व भत्ते के रूप में क्रमशः 1,000 व 750 पौंड मिलते थे, परन्तु 1964 से उहे 3,250 पौंड वार्षिक मिलने लगे हैं, किन्तु उनकी यह आय कर से मुक्त नहीं है। यह वेतन तथा भत्ता उनके कार्य के ऊपर नहीं मिलता अर्थात् सदस्य निर्वाचित होने पर भी वे इसके अधिकारी हो जाते हैं, चाहे वे कॉमन सभा की बैठकों में उपस्थित न हों, क्योंकि ब्रिटेन में कोई ऐसी कानूनी व्यवस्था नहीं जो निर्वाचित सदस्य को कॉमन सभा की बैठकों में भाग लेने के लिए बाध्य करे, किन्तु ऐसे सदस्यों को अगली बार न तो कोई दण्ड खड़ा करेगा और न ही उसे मतदाता चुनेंगे।

कॉमन सभा का अध्यक्ष—कॉमन सभा के अध्यक्ष का पद बहुत ही प्रतिष्ठित, सम्मानित व शक्तिशाली है। अध्यक्ष का सदन का प्रवक्ता होने के नाते 'स्पीकर' की उपाधि मिली थी, परन्तु अब स्पीकर का सदन में बोलने का कार्य 'नहीं' के समान रह गया है। उसका पद अध्यक्षीय प्रतिष्ठा का है। कॉमन सभा के सभी सदस्य उसका सभापतित्व करने वाले देवता के रूप में आदर करते हैं। डिजरायली के शब्दों में 'उसकी पोशाक की खडखडाहट ही गड़गड़ को शांत करने के लिए पर्याप्त होती थी। पार्लियामेंट के बाहर समारोह के सभी अवसरों के लिए अध्यक्ष ही कॉमन सभा होता है।¹ सदन के लिए यह एक महत्वपूर्ण विजय थी, जब उस अपना अध्यक्ष चुनने का अधिकार मिला। अभी तक सदन द्वारा निर्वाचित अध्यक्ष के नाम पर ताज की अनुमति ली जाती है, यद्यपि ताज की अनुमति केवल औपचारिक बात रह गई है। अध्यक्ष का चुनाव प्रत्येक नई पार्लियामेंट के कार्याभारम्भ पर होता है और वह अपने पद पर तब तक रहता है जब तक कि पार्लियामेंट विघटित हो। चूंकि ब्रिटिश अध्यक्ष निष्पक्ष होता है, इसलिए यहाँ यह प्रथा पड़ गई है कि जब तक पूर्वगामी सदन का अध्यक्ष सदन का सदस्य रहता है (और उसका चुनाव निर्विरोध होता है) तो उसी का फिर से निर्वाचन हा जाता है। सदन द्वारा चुनाव केवल एक औपचारिक कार्यवाही होती है, वास्तव में अध्यक्ष का चुनाव, जब कभी स्थान रिक्त होता है, प्रधानमंत्री और अन्य नेता सहमति से करते हैं, किन्तु वे इस बात का ध्यान रखते हैं कि उसका चुनाव सदस्यों की बहुसंख्या को स्वीकार होगा। 1950 में मजदूर दल ने पूर्वगामी अध्यक्ष के विरुद्ध अपना अधिकृत उम्मीदवार तो नहीं खड़ा किया, किन्तु एक स्वतंत्र मजदूर दलीय उम्मीदवार ने उसका चुनाव में विरोध किया जो बुरी तरह से पराजित हुआ। अध्यक्ष को 5,000 पौंड वार्षिक मिलता

¹ Outside the Parliament Mr Speaker is for ceremonial purposes the House of Commons inside the House his word is law His rising is a signal for members on the floor to sit * Jennings I, English Institutions p 89

भी मध्यकाल से चला आ रहा है। अध्यक्ष के दाहिनी ओर सरकारी सदस्या की बेंच (Treasury Benches) हैं और सामने विरोधी पक्ष की। सदन में किसी भी वक्ता के भाषण की सराहना इन शब्दों के प्रयोग से की जाती है—सुनिय सुनिय। अध्यक्ष के निर्वाचन से पूर्व कॉमन सभा के सदस्या को एवश्रित होने पर लाड सभा का एक दूत, जो हाथ में एक काला डण्डा लिए रहता है (Gentleman Usher of the Black Rod), उह बुलाकर लाड सभा में सदन में लाता है, वहाँ पर लाड कमिश्नर उह निदेश देते हैं कि वह अध्यक्ष का चुनाव करें। सदस्यगण फिर अपने सदन में लौटकर आते हैं और अध्यक्ष का चुनाव करते हैं। उसके बाद काठ डण्डे वाला दूत उह फिर एक बार राजा (या रानी) का भाषण (Speech from the Throne) सुनने के लिए लाड सभा के भवन में बुलाकर लाता है। भाषण में कहा जाता है कि उसकी सरकार के प्रस्ताव आदि क्या हैं। यह सभी जानते हैं कि यह भाषण केबिनेट द्वारा तयार किया जाता है, फिर भी कॉमन सभा के सदस्य अपने भवन में लौटकर आते हैं और राजा के भाषण के लिए धन्यवाद प्रस्ताव पत्र बड़ी गम्भीरतापूर्वक वाद विवाद करते हैं। सदन की कार्यवाही में पूर्ण शिष्टाचार का पालन होता है।

सदन के सत्र, बैठकें और दैनिक कार्यक्रम आदि—प्रति वर्ष कॉमन सभा का कम से कम एक सत्र (session) होना आवश्यक है, क्योंकि दो सत्रों के बीच 12 माह से अधिक नहीं बीतने चाहिए। साधारणतया एक सत्र 5-7 माह तक चलता है। वार्षिक सत्र बहुधा नवम्बर के शुरू में आरम्भ होता है और जून या जुलाई तक चलता है, किन्तु क्रिसमस के पूर्व से लेकर जनवरी के अंत तक सदन स्थगित रहता है। केबिनेट में परामर्श पर राज पालियामेंट का सत्रावसान करता है—सत्रावसान पर सभी प्रस्ताव तथा लम्बित कार्य (Pending Business) का अंत हो जाता है और आगामी सत्र में उह मने सिरे से पेश किया जाता है। पाँच वर्ष बाद या उसके पूर्व ही (यदि सदन की अवधि बढ़ाई न जाये) केबिनेट के परामर्श से उसका विघटन किया जाता है।

सदन में प्रक्रिया सम्बन्धी नियम (Standing Orders)—वाद विवाद पालियामेंट के कार्यों में सर्वप्रमुख कृत्य है। लाड सभा के सदस्य अपने सहयोगी सादों की ओर कॉमन सभा के सभी सदस्य अध्यक्ष को सम्बोधित करके भाषण देते हैं। सदस्य बोलते समय किसी अन्य सदस्य का नाम नहीं लेते बरन् आवश्यकतानुसार कहते हैं 'अमुक निर्वाचन क्षेत्र के लिए आदरणीय सदस्य'। भाषण विचारार्थ विषय से ही सम्बंधित होने जरूरी है। अपमानसूचक तथा दूसरों को घुरे लगने वाले वाक्यांश का प्रयोग निषिद्ध है। यदि कोई सदस्य नियमों का उल्लंघन करता है, तो अथ सदस्य तुरंत ही 'व्यवस्था व्यवस्था' की आवाज लगाते हैं और अध्यक्ष बोलने वाले सदस्य से नियम पालन कराता है। यदि सदस्य अध्यक्ष का कहना न मान तो अध्यक्ष उनका नाम नेता है और सदन का नेता यह प्रस्ताव पेश करता है कि उस सदस्य को सदन की सेवा से निलम्बित कर दिया जाय। सदन में प्रस्ताव स्वीकृत हो जाने पर सदस्य को सदन छोड़ना पड़ता है।

सदन में भाषणों पर समय सीमा नहीं है, परंतु सदन का रुख लम्बे भाषणों के विरुद्ध है। यदि सदन में उपस्थित सदस्यों की सरया गणपूर्ति से कम होती है, तो गिनती कराने के लिए मांग की जा सकती है और संख्या 40 से कम होने पर सदन की कार्यवाही समाप्त हो जाती है। सदन में बैठने के स्थान के बगल में मतदान के स्थान (division lobbies) हैं। जब किसी प्रश्न पर वाद विवाद समाप्त हो जाता है तो अध्यक्ष प्रश्न का रखता है और प्रश्न के पक्ष में सदस्य 'हाँ' या 'ना' कहलाता है, तब वह धीमे धीमे कहता है कि प्रश्न का निणय किस पक्ष में हुआ, परंतु यदि कभी विशेष रूप से विरोधी दल के सदस्य माँग करें तो मतगणना की जाती है अर्थात् सदस्यगण घण्टी बजने पर 'हाँ' तथा 'ना' वाली लावी में जाते हैं और उनकी गिनती की जाती है।

वाद विवाद की समाप्ति के रूप (Forms of Closure)—इनके तीन रूप हैं—

विशेष उत्तरदायित्व है कि वह प्रक्रिया सम्बन्धी कठिनाइयों, विशेषाधिकार के मामलों, आंतरिक मामलों और समारोहों के अवसरों पर सदन का मांग दर्शन करे। विरोधी पक्ष का नेता (Leader of Opposition) के महत्त्व का अनुमान इसी बात से लगाया जा सकता है कि उसे सचिव निधि से 3,000 पौंड वार्षिक वेतन दिया जाता है। विरोधी पक्ष का नेता सम्भावित प्रधानमंत्री होता है। वह सदन का ऐसा सदस्य होता है जो विरोधी पक्ष में अधिक सरगर्ज वाला दल का नेता होता है। यदि इस सम्बन्ध में कोई मतभेद उठे तो उसका अंतिम निर्णय कामन सभा का अध्यक्ष ही कर सकता है।

कॉमन सभा के वैतनिक अधिकारियों में एक सदन का क्लर्क होता है जो उसके दो सहायक होते हैं। ये अधिकारी सदन की कार्यवाही का रिकार्ड रखते हैं। सदन में आवश्यकता पड़ने पर पुलिस कार्य करने के लिए एक सशस्त्र सार्जेंट (Sergeant at arms) और उसके अधीन अधिकारी चैपलैन (Chaplain) होता है जो समारोहों पर धार्मिक कृत्य कराता है। क्लर्क और सार्जेंट की नियुक्ति प्रधानमंत्री की नामजदगी पर जीवन भर के लिए राजा द्वारा की जाती है परंतु चैपलैन को अध्यक्ष ही नियुक्त करता है। सदन का क्लर्क और दो सहायक सदन के महत्त्वपूर्ण अधिकारी हैं और वे निष्पक्ष होते हैं, इसलिए उनको स्थिति सदन में स्वतंत्र अधिकारियों की होती है। उसके सहायकों की नियुक्ति कानून के अनुसार होती है। अध्यक्ष के निर्देशानुसार वे सदन का कार्यक्रम (order paper) तैयार करते हैं और सदन में हुए मतदानों एवं कार्यवाही का रिकार्ड रखते हैं। व्यवस्था और प्रक्रिया के विषय में सदन के सदस्यों को और आवश्यकता पड़ने पर वे अध्यक्ष को भी परामर्श व सहायता देते हैं। इनके अतिरिक्त मार्गपाय समिति (Committee of Ways and Means) के सभापति व उपसभापति होते हैं जिन्हें जब सामान्यतया समितियों के सभापति व उपसभापति कहा जाता है। इनका चुनाव भी सदन द्वारा अध्यक्ष की भांति पार्लियामेंट की अवधि के लिए होता है। समितियों का सभापति (उसकी अनुपस्थिति में उपसभापति) सदन की कार्यवाही का सभापतित्व करता है, जबकि सदन सम्पूर्ण सदन की समिति के रूप में बैठता है और अंत्य अवसरों पर भी जबकि अध्यक्ष उनसे इस हेतु प्रार्थना करे।

सांसद पद्धति का प्रभावी होना बहुत सीमा तक दलीय सचेतकों (Party-whips) पर निर्भर करता है, जो अपने अपने दल के सदस्यों में अनुशासन बनाये रखते हैं। प्रत्येक दल के सचेतकों का यह कर्तव्य है कि वह दल के सदस्यों से सम्पर्क बनाये रखें, उन्हें सूचित करते रहें कि सदन के विचारार्थ क्या प्रश्न आने वाले हैं तथा कब मतदान होना है और यह दबता भी कि सदस्यगण मतदान के समय उपस्थित रहें। वे अपने अपने दल के सदस्यों का उनकी उपस्थिति के सम्बन्ध में आवश्यक आदेश देते हैं—विचारणीय प्रश्नों के महत्त्व के अनुसार उन पर एक दो या तीन रेखाएँ प्रक्षिप्त होती हैं। तीन रेखाओं वाला आदेश (whip) का अर्थ यह होता है कि सदस्य का जवब ही सदन में उपस्थित होना है। वे वाद विवाद के भाषणों को संगठित करते हैं और अध्यक्ष का सूचित करते हैं कि किन्हीं बोलने के लिए कहा जाय। दोनों दलों के सचेतक मिलकर सदन की कार्यवाही के सम्बन्ध में योजना बनाते हैं। सत्तारूढ़ दल का मुख्य सचेतक ट्रेजरी का सहायक सचिव होता है और उसे सरकारी वेतन मिलता है। अन्य दल के सचेतकों का कोई वेतन नहीं मिलता। वह प्रधानमंत्री के निकट सम्पर्क में रहता है और उसे परामर्श देता रहता है कि किन्हीं पदोन्नति व सम्मानित पद मिलान चाहिए। उस प्रधानमंत्री का वाजू आल व कान बहा जाता है।

सदन की कार्य प्रणाली—सदन की दैनिक बैठक का कार्य स्पीकर के जलूस के आने के बाद प्रार्थना से आरम्भ होता है। प्रार्थना के बाद दरबार चिल्लाकर कहता है कि न स्थान ग्रहण कर लिया है। मेज पर अध्यक्ष की मस (Mace) रखी जाती है। मस

में ही विचार किया जाता है, यद्यपि उसका नाम बदल जाता है। जब इसमें अनुमाना (Estimates) पर विचार होता है तो इस कमिटी ऑफ सप्लाई (Committee of Supply) कहते हैं। विनियोग कर व धन निकालने के लिए प्रस्तावों पर विचार करते समय यह मार्गोपाय समिति (Committee of Ways and Means) कहलाती है।

(2) स्थायी समितियाँ (Standing Committees)—1945 से पूर्व उनकी संख्या पाँच तक सीमित थी किन्तु अब कोई प्रतिबंध नहीं है, यद्यपि किसी भी समय उनकी संख्या छह से नहीं बढ़ी है। इन समितियों के नाम वर्णाक्षर पर A, B, C, D, E हैं। प्रत्येक समिति में लगभग 20 स्थायी सदस्य होते हैं और प्रत्येक विधेयक पर विचार करने के समय लगभग 25-30 अस्थायी सदस्यों को जोड़ लिया जाता है। प्रत्येक समिति में सदस्य विभिन्न दलों के सदस्यों में अनुपात के अनुसार रहते हैं, यद्यपि सदस्यों के चयन सदस्यों की व्यक्तिगत अभिरक्षा योग्यता और भौगोलिक प्रतिनिधित्व का भी ध्यान रखा जाता है। सदस्यों की नामजदगी 'चयन समिति' (Committee of Selection) द्वारा की जाती है। स्थायी समितियों के सभापतियों को लगभग एक दर्जन सदस्यों के पनल (जिसे अध्यक्ष नियुक्त करता है) में से लिया जाता है। सभापति की नियुक्ति एक विधेयक के ऊपर विचार करने के लिए होती है और वह कार्य समाप्त होने पर हट जाता है। इन समितियों के कार्य क्षेत्र विशेष रूप से विभाजित नहीं हैं, अर्थात् वे किसी विषय विशेष से सम्बंधित नहीं होती, बल्कि किसी भी विधेयक पर विचार कर सकती हैं। दूसरे वाचन के बाद सभी विधेयकों को छोड़कर जिन्हें सम्पूर्ण सदन की समिति का सौंपा जाय, इन समितियों का भेज जाते हैं। अध्यक्ष यह नियम करता है कि कौन-सा विधेयक किस समिति को भेजा जाय और उसका सभापति भी वही छाँटता है। समितियों की बैठक साधारणतया दोपहर से पूर्व होती है। समिति प्रत्येक विधेयक की विस्तारपूर्वक परीक्षा करती है, अर्थात् उसकी प्रत्येक धारा पर विचार करती है और सलाहों पर भी वाद विवाद करती है।

(3) प्रवर समितियाँ (Select Committees)—इन समितियों का आकार छोटा होता है, क्योंकि इनके सदस्यों की अधिकतम संख्या 15 होती है। इन समितियों का सम्बंध साधारणतया किसी समस्या विशेष की छानबीन करना होता है। प्रवर समिति व्यक्तियों को गवाही देने के लिए बुला सकती है और आवश्यक पत्रों व रेकार्डों को भी मंगा सकती है, परन्तु इन किसी प्रकार के निर्देश देने की शक्ति नहीं होती। सौंपे गये विषय की छानबीन और परीक्षा करके यह अपनी रिपोर्ट सदन को देती है जो इसकी सिफारिशों को स्वीकार या अस्वीकार कर सकता है। प्रवर समिति स्थायी समिति की अपक्षा अधिक स्वतंत्र होती है, क्योंकि इसके सदस्य अधिक प्रभावशाली होते हैं और दलीय सचेतकों को उनके कार्यों में हस्तक्षेप करने का अवसर कम मिलता है। समिति का सभापति सदस्यों द्वारा चुना जाता है।

(4) अथवा समितियाँ—बहुत सी प्रवर समितियाँ, जिन्हें उप समितियाँ (Sessional Committees) भी कहते हैं। प्रतिवर्ष सत्र के आरम्भ होने पर नियुक्त की जाती हैं, इन समितियों में वे उल्लेखनीय हैं—विशेषाधिकार समिति, चयन समिति, सावजनिक सेवा समिति, अनुमान समिति स्थायी आदेश समिति, व्यक्तिगत विधेयकों की समिति। व्यक्तिगत विधेयक दो प्रकार के होते हैं—(1) वे, जिनका विरोध होता है और (2) वे, जिनका विरोध नहीं होता। इन दोनों प्रकार के विधेयकों के लिये 4-5 सदस्यों की अलग-अलग समितियाँ होती हैं। पहले प्रकार के विधेयकों की समिति में सभापति को निर्णायक मत का अधिकार होता है। कभी कभी समय बचाने के उद्देश्य से दोनों सदनों की संयुक्त समिति किसी विषय विशेष की छानबीन करके रिपोर्ट देने के लिए बैठा दी जाती है। इसका सभापति साधारणतया कोई पीयर होता है और उसकी रिपोर्ट दोनों सदनों में पढ़ा की जाती है।

(1) साधारण समाप्ति (Simple Closure)—सदन की बैठको (तथा स्थायी समितियों व पूरा सदन की समिति) में वाद विवाद का अंत करने के उद्देश्य से कोई भी सदस्य यह प्रस्ताव रख सकता है कि 'प्रश्न पर अब मत ले लिया जाये'। यदि ऐसे प्रस्ताव को कम से कम 100 सदस्यों का (स्थायी समिति की बैठक में केवल 29 सदस्यों का) समर्थन प्राप्त हो और अध्यक्ष अवका सभापति को समाधान हो जाये कि प्रस्ताव ऐसा नहीं है जिससे सदन के नियमों का दुरुपयोग होगा अथवा अल्पसंख्यक मत के अधिकारों में हस्तक्षेप होगा, तो उस स्वीकार कर लिया जायेगा, जिसके उपरांत विचाराधीन प्रश्न पर वाद विवाद समाप्त हो जायेगा और उस पर मतदान द्वारा निणय कर लिया जायेगा। ऐसा प्रस्ताव तब भी पास हो सकता है जब कोई सदस्य भाषण समाप्त न कर पाया हो।

(2) गिलोटिन प्रणवा खण्डों द्वारा समाप्ति (The Guillotine or Closure by Compartment)—पहले प्रकार की समाप्ति तो केवल उही प्रश्नों पर लागू हो सकती है जब कि विचाराधीन प्रश्न एक ही हो। परन्तु यह ऐसे विधेयकों के सम्बन्ध में अप्रभावी सिद्ध हुई है, जो बड़े पैचीदा तथा अव्यधिक विवादग्रस्त धाराओं से युक्त हैं। ऐसे विधेयकों पर वाद विवाद को निश्चित समय तक समाप्त करने के लिए सरकार (अथवा अन्य सदस्यों) के प्रस्ताव पर बहुमत के समर्थन से यह निणय किया जा सकता है कि विधेयक की धाराएँ इतने स उतने तक तथा सम्पूर्ण विधेयक पर अथवा उसके विभिन्न खण्डों अथवा धाराओं के समूहों पर वाद विवाद समाप्त हो नियत समय पर विधेयक के विभिन्न खण्डों अथवा धाराओं के समूहों पर मतदान कराया जाये। ऐसे जाता है और सम्बन्धित धाराएँ, यदि बहुमत उनके पक्ष में होता है, विधेयक का अग वन जाता है। इस प्रकार समय की काफी बचत हो जाती है पर तु इसके परिणामस्वरूप विधेयक के महत्वपूर्ण पहलुओं पर पर्याप्त वाद विवाद न होने की सम्भावना रहती है।

(3) कंगारू समाप्ति (Kangaroo Closure)—इसके अ तगत अध्यक्ष अथवा समिति के सभापति को यह अधिकार मिल जाता है कि यदि किसी प्रस्ताव अथवा विधेयक की धारा पर कई ससोधन प्रस्ताव आये हो तो उनमें कुछ महत्वपूर्ण ससोधनों को वाद विवाद के लिए छाट लें और अन्य को छोड दें। निष्पक्ष अध्यक्ष अथवा सभापति के होते हुए यह विधि समय की बचत के लिए बहुत अच्छी है। इसका पृथक से तथा गिलोटिन के साथ साथ भी प्रयोग किया जा सकता है।

समिति पद्धति—प्राय सभी देशों में विधायिकाओं ने समिति पद्धति को उपयोगी पाकर अपना लिया है, क्योंकि विधेयकों पर विस्तृत वाद विवाद समितियों में हो जाता है, जिसके फल स्वरूप सदन का बहुत सा समय बच जाता है और विचाराधीन प्रश्नों पर विचार भी अधिक अच्छे प्रकार से हो जाता है। ब्रिटेन में मुख्यत निम्न प्रकार की समितियों का प्रयोग होता है जिनका संक्षिप्त विवेचन निम्न प्रकार है—

(1) सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)—इनमें सम्पूर्ण सदन समिति का रूप में बैठना है अध्यक्ष का स्थान समिति का सभापति ल खेता है और वह अध्यक्ष की कुर्सी पर न बैठकर बल्कि की मेज के पास बैठता है। इसकी बैठक सदन में ही होती है। इसमें वाद विवाद के नियमों के पालन में कुछ ढील दी जाती है—एक ही प्रश्न पर यदि कोई सदस्य चाहे एक स अधिक बार वोल सकता है प्रस्तावों पर अनुमोदक की आवश्यकता नहीं पड़ती। जब समिति विधेयक (अथवा प्रस्ताव) को सभी खण्डों पर विचार कर लेती है तो यह प्रस्ताव किया जाता है कि समिति काय समाप्त कर रिपोर्ट दे। अध्यक्ष फिर अपना स्थान ग्रहण कर लेता है और समिति का सभापति सदन के सामने रिपोर्ट पेश करता है। अत्यधिक महत्वपूर्ण अथवा ऐसे विधेयक इस समिति के विचार हेतु भेजे जाते हैं जिन पर अविलम्ब निणय आवश्यक हो अथवा जो गम्भीर प्रवाद का विषय हैं। सभी वित्तीय प्रस्तावों पर भी सम्पूर्ण सदन की

अतएव वे किसी मन्त्री द्वारा पेश किये जाते हैं। सावजनिक विधेयक का राज्य की आय अथवा व्यय पर क्या प्रभाव पड़ेगा इस सम्बन्ध में एक स्मृति पत्र वितरित किया जाता है और इसके ऊपर एक रिपोर्ट तैयार की जाती है, जो केबिनेट के सामने रखी जाती है। केबिनेट विधेयक पर अंतिम स्वीकृति देती है और यह भी निष्पत्ति करती है कि विधेयक कौन से मदन में और किस तारीख को पेश किया जायेगा। तब ट्रेजरी के अधीन ससदीय परामशदाता के कार्यालय द्वारा विधेयक का प्रारूप तैयार किया जाता है। विधेयक को पेश किये जाने के लिए नियत दिन के कार्यक्रम की सूची (Order of the Day) में सम्मिलित किया जाता है। नियत दिन समय आने पर विधेयक के शीपक को सदन का बलक जोर से पढ़कर सुनाता है। सदन के बलक द्वारा शीपक को पढ़े जाने पर विधेयक पर प्रथम वाचन (first reading) की कार्यवाही पूर्ण हो जाती है। इस समय विधेयक पर न तो कोई वाद विवाद होता है और न कोई मतदान ही। विधेयक को छपवाकर सदस्यों में बांटा जाता है और उस पर पार्लियामेंट के बाहर चर्चा तथा वाद विवाद होने लगता है।

दूसरे वाचन के लिए नियत दिन विधेयक को पेश करने वाला मन्त्री प्रस्ताव रखता है कि विधेयक का दूसरा वाचन हो। दूसरे वाचन में जिन विधेयकों पर वाद विवाद किया जाता है वे अधिकांश सरकारी विधेयक होते हैं, क्योंकि सरकारी पक्ष के समर्थन बिना कोई विधेयक इस वाचन को पार नहीं कर सकता। पेश करने वाला मन्त्री विधेयक की धाराओं का स्पष्टीकरण करता है और उसके आधारभूत सिद्धांतों के पक्ष में तर्क देता है। इस प्रकार विधेयक पर वाद-विवाद आरम्भ होता है। इस समय होने वाला वाद विवाद अत्यधिक महत्वपूर्ण होता है और नियमों के अनुसार सदन के अनेक सदस्य भाग लेते हैं। सदस्यों के बोलने के बाद विरोधी पक्ष का कोई नेता उस विधेयक के विरुद्ध पेश किये गये तर्कों को सारांश में रखता है और अन्त में मन्त्री आलोचनाओं का उत्तर देता है। यदि किसी विधेयक का अत्यधिक विरोध होता है तो सरकार कभी कभी उस विधेयक को वापिस ले लेती है, किन्तु साधारणतया बहुसंख्यक सदस्यों के समर्थन से विधेयक पर मतदान का फल सरकार के पक्ष में होता है। यदि किसी विधेयक पर सरकारी पक्ष की हार हो जाय तो मन्त्रिमण्डल को त्याग पत्र देना पड़ेगा, क्योंकि मतदान का फल मन्त्रिमण्डल में सदन के अविश्वास का सूचक माना जाता है।

दूसरे वाचन के बाद विधेयक किसी स्थायी समिति की रिपोर्ट के लिए भेजा जाता है या प्रवर समिति नियुक्त कर दी जाती है। अति महत्वपूर्ण विधेयकों पर सम्पूर्ण सदन की समिति में भी विचार किया जा सकता है। कमेटी स्टेज में अर्थात् जब समिति में विचार होता है, तो उसके प्रत्येक अनुच्छेद की परीक्षा की जाती है और उनसे सम्बन्धित सभी सन्तोधान पर भी विचार किया जाता है। समिति में विचार होने के बाद विधेयक समिति की रिपोर्ट के साथ फिर से सदन के सामने लाया जाता है। रिपोर्ट स्टेज पर सदन समिति द्वारा किये गये सन्तोधान पर विचार कर उन्हें स्वीकार अथवा अस्वीकार करता है। सदन के लिए विधेयक में किसी प्रकार का सन्तोधान करने का यह अंतिम अवसर होता है।

विधेयक पर तीसरा वाचन रिपोर्ट स्टेज में शीघ्र वाद ही हो सकता है, जिसके लिए पेश करने वाला मन्त्री प्रस्ताव रखता है कि विधेयक पर तीसरा वाचन किया जाय। इस अवसर पर भी वाद विवाद हो सकता है, परन्तु बलक भाषा सम्बन्धी अथवा जवानी सन्तोधान ही पेश किये जा सकते हैं। इस समय यदि वाद विवाद होना भी है तो बहुत ही प्रतिबंधित होता है। एक सदन में तीसरा वाचन हो जाने पर विधेयक दूसरे सदन में जाता है, जहाँ पर इसी प्रकार विधेयक पर विचार किया जाता है। जब दोनों सदन द्वारा विधेयक पार कर दिया जाता है तो उस ताल की अनुमति के लिए भेजा जाता है।

समिति-पद्धति पर कुछ विचार—स्वायत्ती समितियों की बैठकें बहुधा एक ही समय में होती हैं और सदन की कार्यवाही के समय में भी यदि सदन के विचाराधीन कोई महत्वपूर्ण प्रश्न न हो। इस प्रकार ये बहुत सा कार्य कम समय में कर लेती हैं। संयुक्त राज्य अमरीका की समितियों की तुलना में कामन सभा की समितियों का सम्बन्ध किंहीं विषय विशेष—जैसे वित्त, धर्म अथवा वैदेशिक मामलों से नहीं होता।¹ यद्यपि प्रत्येक विधेयक पर विचार करने के लिए 25-30 अर्थात् रूप से जोड़े गये सदस्यों के चयन में इस बात का कुछ ध्यान रखा जाता है। आगे और जिम्मे के अनुसार इन समितियों के सभान में इस प्रकार के सुधार होने चाहिए—पहला, विशिष्ट विषयों पर विचार करने के लिए जोड़े गये सदस्यों की संख्या 25-30 से घटाकर 10 कर देनी चाहिए, जिससे इनमें अधिक अच्छी प्रकार से मनुष्यात्मक कार्य किया जा सके। दूसरे, समितियों के सदस्यों में विशेषज्ञों की छान और उन्हें सरकारी सेवकों व अन्य व्यक्तियों में अधिक जानकारी युक्त परामर्श मिलने के साधनों द्वारा समितियों को अधिक विशेष ज्ञान प्राप्त कराना चाहिए। तीसरे, अस्वायत्ती समितियों की संख्या बढ़ाकर 10-12 कर देनी चाहिए और वे इस प्रकार से बनाई जायें कि प्रत्येक समिति का प्रशासन के एक या अधिक विभागों से सम्बन्ध रहे।

विभिन्न प्रकार के विधेयक—मोटे रूप में सभी विधेयकों को एक महत्वपूर्ण आधार पर सावजनिक तथा व्यक्तिगत विधेयकों की श्रेणी में रखा जा सकता है। सावजनिक विधेयक तीन प्रकार के हो सकते हैं—(1) धन विधेयक, (2) सरकारी विधेयक और (3) गर सरकारी सदस्यों द्वारा पेश किया गया विधेयक। ब्रिटिश पार्लियामेंट सावजनिक और व्यक्तिगत विधेयक में बहुत समय से अंतर मानती है। सावजनिक विधेयक वह होता है जिसका प्रभाव सार्वसाधारण हित पर पड़ता है और जो या तो सम्पूर्ण जनता अथवा उसके बड़े भाग से सम्बन्ध रखता है। इसके विपरीत व्यक्तिगत विधेयक (Private Bill) वह होता है जिसका सम्बन्ध किसी स्थानीय क्षेत्र, निगम या म्युनिसिपैलिटी अथवा किसी हित विशेष से होता है। 1911 के पार्लियामेंट एक्ट के अन्तर्गत, धन विधेयक (Money Bill) वह होता है जिसका सम्बन्ध केवल कर, ऋण चुकाने, सावजनिक लान तथा ऋण लेने आदि से होता है। धन विधेयक पर कामन सभा के अध्यक्ष का प्रमाण पत्र भी होता है। धन विधेयक कामन सभा में ही आरम्भ होते हैं, लाइ सभा उनमें न संशोधन कर सकती है और न उनके पारित होने में देरी करेगी। जब सावजनिक विधेयकों को मंत्रिमण्डल के सदस्य पेश करते हैं तो उन्हें सरकारी विधेयक कहते हैं। सभी धन विधेयक इसी श्रेणी में आते हैं। परन्तु इनके अतिरिक्त अन्य सावजनिक विधेयकों को गर सरकारी सदस्य (अर्थात् जो मंत्री अथवा सरकार का अंग नहीं हैं) भी पेश कर सकते हैं। ऐसे सावजनिक विधेयकों को गर सरकारी सदस्यों के विधेयक कहते हैं। सभी धन विधेयक, सरकारी विधेयक तथा गर सरकारी सदस्यों के विधेयक सावजनिक विधेयक होते हैं। व्यक्तिगत विधेयकों का सम्बन्ध किंहीं विषयों से होता है यह ऊपर बताया जा चुका है।

सावजनिक सरकारी विधेयकों के सम्बन्ध में—इन विधेयकों को लाने के लिए प्रेरणा किसी भी स्रोत से मिल सकती है। प्रत्येक विधेयक पार्लियामेंट के सदस्य द्वारा ही पेश किया जाता है। चूंकि इस श्रेणी में आने वाले विधेयकों में बहुत बड़ी संख्या सरकारी विधेयकों की होती है,

¹ The British Parliament does not use specialized committees as is the practice in the United States Congress and many of the legislatures of the continent of Europe. British parliamentary committees do not conduct legislative investigations. Royal Commissions whose members are appointed by the Crown are set up to inquire into matters of importance which may or may not have legislative implications.—Bailey Sydney D, *British Parliamentary Democracy* pp 82-83

शीघ्र सम्भव हो सदन ही करता है। उप सभापति का पद खाली हो जाता है यदि (अ) उसकी सभा की सदस्यता की अवधि समाप्त हो जाय, (आ) वह स्वयं त्यागपत्र द्वारा पद-त्याग कर दे, तथा (इ) सभा के तत्कालीन सदस्यों के बहुमत से पास किये गये प्रस्ताव द्वारा उसे पदच्युत किया जाय। परन्तु ऐसा प्रस्ताव पेश होने से पहले चौदह दिन की पूर्व सूचना देनी आवश्यक है। जब कभी सभापति व उप सभापति दोनों के ही पद खाली हो जायें तो उस समय राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त सभा का कोई भी सदस्य सभापति का पद ग्रहण करेगा। परन्तु यदि किसी बठक में सभापति व उप सभापति दोनों ही अनुपस्थित हो तो कोई ऐसा व्यक्ति जो सदन की प्रक्रिया द्वारा निश्चित किया गया हो, सभापति के रूप में कार्य करता है।

लोकसभा—एकत्रित होने के बाद यथाशीघ्र अपने दो सदस्यों को अध्यक्ष (Speaker) और उपाध्यक्ष पदों के लिए चुनता है। उनके पद त्याग व पदच्युति के सम्बन्ध में वही नियम है जो कि राज्य सभा के उप-सभापति के बारे में। परन्तु एक विशेषता यह है कि पुरानी लोकसभा के विघटन के बाद और नयी लोकसभा की पहली बैठक के ठीक पहले तक वह अपने पद को खाली नहीं करेगा। साथ ही जब अध्यक्ष को उसके पद से हटाने के प्रस्ताव पर विचार किया जा रहा हो तो उसे उस कार्यवाही में भाग लेने, बोलने या मत देने का अधिकार नहीं है। जब कभी दोनों ही अध्यक्ष पद खाली हो जायें तो सदन का कोई भी ऐसा सदस्य अध्यक्ष पद पर कार्य करेगा, जिसे राष्ट्रपति द्वारा नियुक्त किया जाय। सभापति नामिका (Panel of Chairman) का सदस्य क्रमानुसार पद पर बैठेगा। लोकसभा द्वारा 1956 में स्वीकृत प्रक्रिया नियम (1) के अनुसार यथास्थिति लोकसभा के प्रारम्भ पर या समय-समय पर अध्यक्ष सदस्यों में से अधिक से अधिक छ सभापतियों की एक नामिका को नाम निर्देशित करेगा जिनमें से कोई एक अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष की अनुपस्थिति में, उनके कहने पर सभा में पीठासीन होता है। ऐसा उचित ही है, क्योंकि अध्यक्ष या उपाध्यक्ष सर्वदा ही और सभी बठका में अधिकांश समय के लिए उपस्थित नहीं रह सकते।

अध्यक्ष के कार्य और उसकी शक्तियाँ—उसके कार्य व उसकी शक्तियाँ सामान्यतः वही हैं जो अन्य देशों में सभा पदाधिकारी की होती हैं। ब्रिटेन की कामन्स सभा के अध्यक्ष की भाँति लोकसभा के अध्यक्ष को सविधान से एक विशेष शक्ति मिली है। आवश्यकता पड़ने पर वह यह निर्णय करता है कि विधेयक विधेय घन विधेयक है या नहीं। ब्रिटेन की लोकसभा के अध्यक्ष पद के सम्बन्ध में सबसे अधिक महत्वपूर्ण परम्परा उसकी निष्पक्षता (impartiality) है। इस पद पर चुन जाने के बाद अध्यक्ष राजनीति से पूर्णतया अलग हो जाता है। इसी कारण वहाँ के अध्यक्ष का अधिक आदर प्राप्त है और वह नाम ही 'गौरव और निष्पक्षता' का पर्यायवाची बन गया है। हरमन फाइनर के अनुसार इसके सबसे विपरीत समुन्नत राज्य अमेरिका के प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष निष्पक्ष नहीं होता। आजकल भी वह बहुमत दल के नेताओं में से एक होता है। वह वाद विवाद में भाग लेता है वह मतदान करता है और उसका स्थान के लिए चुनाव संपन्न होता है, वह बहुमत दल का माना हुआ प्रतिनिधि होता है, और बढ़िया वह दलीय मन्त्रिणांका में भाग लेता है।

भारत में अध्यक्ष की स्थिति ब्रिटेन और समुन्नत राज्य अमेरिका के अध्यक्ष के कुछ बीच में है। भारत में अभी तक यही परम्परा पड़ी है कि अध्यक्ष सम्भावना के अन्तर्गत निष्पक्ष रहें, जहाँ तक हाँ-नाक दल व विचार विनिमय और निश्चय से अलग रहें, किन्तु वह अपने दल का अध्यक्ष बनने पर भी सम्बन्ध विच्छेद नहीं करता। फिर भी चुनाव के बाद लोकसभा का अध्यक्ष दल की बैठक में भाग नहीं लेता और न ही वह पुस्तकालय अथवा लाइब्रेरी में सदस्यों से मिलता है। उपाध्यक्ष अपने दल की राजनीति में भाग लेता है किन्तु दोनों ही सक्रिय दलगत

गर सरकारी सदस्यों के विधेयकों के सम्बन्ध में विधायी प्रक्रिया—इनके पक्ष किये जाने के लिए दो तरीके हैं—(1) प्रत्येक सत्र के पूर्व ऐसे विधेयक पेश करने वाले सदस्यों के लिए बैलट होता है अर्थात् बैलट द्वारा उनमें छटा होती है। बैलट में सफल हुआ सदस्य अपना विधेयक या दल द्वारा सुझाया हुआ विधेयक पेश कर सकता है। (2) दस मिनट वाले नियम के अंतर्गत सप्ताह में सावजनिक कार्यों के लिए नियत दो दिन 3-45 बजे सायं अथवा रात्रि आरम्भ होने से पूर्व पक्ष करने वाला सदस्य अपने विधेयक के पक्ष में दस मिनट तक बोल सकता है, जिसका कोई दूसरा सदस्य विरोध कर सकता है और उसे भी दस मिनट मिलते हैं। हो सकता है कि सदन बिना मतदान के ही सहमति प्रकट कर दे, इस प्रकार विधेयक का पहला वाचन पूर्ण हो जाता है। ऐसा तभी सम्भव होता है जबकि विधेयक का विरोध न हो या उसे सरकार ल ले। पहला तरीका अधिक महत्वपूर्ण है, परन्तु अल्पकालीन भी, क्योंकि शुक्रवार का सदन में गणपूर्ति (Quorum) पूरी करना भी बड़ा कठिन कार्य है। इसके अतिरिक्त पेश करने वाले सदस्य को विधेयक के पक्ष में बहुमत पाने और उसे समिति स्टेज से सफलतापूर्वक निकलवाने के भी कठिन कार्य करने होते हैं। इसी कारण ऐसे बहुमत ही कम विधेयक दूसरे वाचन तक पहुँच पाते हैं। परन्तु इन कठिनाइयों के होते हुए भी कभी कभी ऐसे विधेयक पास होते ही हैं।

व्यक्तिगत विधेयक के सम्बन्ध में प्रक्रिया—इनमें से अधिकतर विधेयक स्थानीय निकाया व निगमों द्वारा प्रस्तावित किये जाते हैं। कुछ व्यक्तिगत विधेयक जिनका संबंध देशीकरण व तलाक आदि से होता है, लाइ सभा में पेश किये जाते हैं। व्यक्तिगत विधेयकों के सम्बन्ध में प्रक्रिया इस प्रकार है—प्रस्तावकों की ओर से पालियामेंट के सामने एक याचिका पेश की जानी चाहिए। याचिका की परीक्षा किये जाने से पूर्व विधेयक से प्रभावित होने वाले व्यक्तियों को उसके बारे में सूचित किया जाता है और उन्हें एतराज करने का अवसर दिया जाता है। प्रत्येक पालियामेंट याचिकाओं की परीक्षा के लिए 'याचिकाओं के परीक्षक' नियुक्त करती है और प्रस्तावक उनके सामने विधेयक के पक्ष में सामग्री रखते हैं। यदि परीक्षकों का समाधान हा जाता है तो वे दोनों सदन के सामने रिपोर्ट रखते हैं और तब यह निणय होता है कि विधेयक कौन से सदन में पेश किया जायगा।

विधेयक का पहला वाचन कबल एक औपचारिक कार्य होता है, विधेयक को सदन की मंजूरी पर रखा दिया जाता है। विधेयक पर दूसरा वाचन, यदि इसका विरोध न हो, व्यक्तिगत कार्य के दौरान लिया जाता है अर्थात् इस पर 7-30 बजे सायं वाद विवाद होता है। इस पर कमिटी स्टेज सबसे महत्वपूर्ण होती है। यदि विधेयक का विरोध होता है तो इस चार सदस्यों की व्यक्तिगत विधेयक समिति (Private Bills Committee) में भेजा जाता है। यह समिति विधेयक के पक्ष और विपक्ष में पेश किये जाने वाले तर्कों का सुनती है और इस विधेयक का अस्वीकृत तथा सहायित करने का अधिकार है। यदि विधेयक का विरोध नहीं होता तो इस निर्विवाद विधेयक समिति (Unopposed Bill Committee) जिसमें पाँच सदस्य होते हैं, को भेजा जाता है। समितियाँ अपनी रिपोर्ट सदन के सामने रखती हैं और सदन साधारणतया उन्हें बिना मतदान के ही स्वीकार कर लेता है। यद्यपि उस इन विधेयकों को अस्वीकृत व सहायित करने का अधिकार विधेयकों की तरह पूर्ण अधिकार है। जब सदन समिति की रिपोर्ट का स्वागत कर लेता है तब उस पर आगे उसी प्रकार से कार्यवाही होती है जम सावजनिक विधेयक पर।

3 भारत में विधायी सङ्गठन और प्रक्रिया

राज्य सभा—राज्य सभा का कार्य-नियमन के लिए एक मन्त्रिमंडल और एक उप-मन्त्रिमंडल होता है। भारत का उप राष्ट्रपति इसका पदेन सभापति होता है। उप-सभापति का चुनाव द्वा

अनुसार 'यथास्थिति' लोकसभा के प्रारम्भ पर या समय समय पर अध्यक्ष एक विशेषाधिकार समिति को नाम निदेशित करता है, जिसमें पाँच से अधिक सदस्य नहीं हो सकते। इस समिति का मुख्य कार्य यह है कि वह अपने सामने आये प्रश्नों पर विचार करके यह निर्णय करे कि उनमें से किसी भी मामले में सदन के विशेषाधिकारों का अतिक्रमण हुआ है अथवा नहीं। अपने निर्णय की रिपोर्ट और क्या कार्यवाही की जाये इस आशय की सिफारिशें यह समिति सदन को पेश करती है। आवश्यकता पड़ने पर सदन विशेष या तदर्थ समिति (Special or ad hoc Committee) भी किसी सदस्य के आचरण की जाँच करने के लिए नियुक्त कर सकता है और सदन को उसकी सिफारिश पर उस सदस्य के विरुद्ध कार्यवाही का भी अधिकार है।

संसद के सत्र व उसकी बैठकें—संसद के वष में कम से कम दो सत्र होने आवश्यक हैं, क्योंकि संसद के बीच सत्र की अंतिम बैठक और आगामी सत्र की पहली बैठक के बीच छ माह से अधिक का अंतर नहीं होना चाहिए। राष्ट्रपति जहाँ और जिस समय उचित समझे संसद अथवा उसके एक सदन को आहूत कर सकता है। दोनों सदन अपनी बैठकें जब चाहे स्थगित कर सकते हैं, और अगली बैठक की तिथि निश्चित कर सकते हैं। परन्तु संसद का सत्रावसान (prorogation) सदैव सत्र के अंत में केवल राष्ट्रपति के आदेश से ही होता है। राष्ट्रपति ही संसद अर्थात् लोकसभा का विघटन कर सकता है। प्रत्येक नये सदस्य को सदन में स्थान ग्रहण करने से पूर्व सविधान के प्रति निष्ठा की शपथ लेनी होती है। सभी प्रश्नों पर, उनको छोड़कर जिनके विषय में सविधान में अथ व्यवस्था है, संसद के दोनों सदनों अथवा उनकी संयुक्त बैठक में अध्यक्ष के अतिरिक्त उपस्थित तथा मत देने वाले सदस्यों के बहुमत से निश्चय होता है। किसी प्रश्न के पक्ष और विपक्ष में समान मतदान की अवस्था में अध्यक्ष अपना निर्णायक मत देता है। दोनों सदनों की कार्यवाही के संचालन के लिए यह आवश्यक है कि उसकी बैठक में कुल सदस्यों की संख्या का 1/10 उपस्थित हो। यदि बैठक के दौरान गणपूर्ति न हो तो अध्यक्ष बैठक का स्थगित अथवा निलम्बित कर सकता है। साधारणतया संसद का कार्य हिंदी या अंग्रेजी में किया जा सकता है परन्तु यदि कोई सदस्य इन दोनों भाषाओं में अपने विचार व्यक्त न कर सके तो सदन का अध्यक्ष उस अपनी मातृभाषा में बोलने की अनुमति दे सकता है।

राष्ट्रपति का विशेष अभिभाषण—निर्वाचन के पश्चात् सत्र की पहली बैठक में तथा वष के पहले सत्र की पहली बैठक में राष्ट्रपति दोनों सदनों की संयुक्त बैठक को सम्बोधित करता है। परन्तु अनुच्छेद 87 (1) के अंतर्गत मूल प्राविधान जिसमें अब संशोधन हो चुका है, इस प्रकार था प्रत्येक सत्र के आरम्भ पर राष्ट्रपति दोनों सदनों की संयुक्त बैठक में सम्बोधन करेगा और संसद को उसमें आहूत किया जाने का कारण बतायेगा। इस अभिभाषण की रचना मंत्रिमण्डल के द्वारा की जाती है और इसमें उसकी नीति का ही वर्णन होता है। प्रत्येक सदन की प्रक्रिया के नियमों में ऐसे अभिभाषण पर सबसे पहले वाद विवाद करने की व्यवस्था की जानी आवश्यक है। वाद विवाद मंत्रिमण्डल की ओर से किसी सदस्य के इस प्रस्ताव पर, कि राष्ट्रपति को भाषण के लिए घण्टा दिया जाय, होता है। विरोधी दल के प्रतिनिधि उस पर संशोधन पेश कर सकते हैं और उसकी आलोचना भी करते हैं। मंत्रिमण्डल के समक्ष उसका उत्तर देते हैं। साधारणतया यह प्रस्ताव पास हो जाता है। यदि कभी यह पास न हो तो इसका अर्थ यह होगा कि सदन को मंत्रिमण्डल में विश्वास नहीं है। यह प्रक्रिया ब्रिटेन में प्रचलित ताज के भाषण (Speech from the Throne) के ही अनुरूप है। राष्ट्रपति को यह भी अधिकार है कि वह जब उचित समझे सदनों की संयुक्त अथवा अलग-अलग बैठकों में भाषण दे सकता है और सदस्यों का इस प्रयोजन के लिए उपस्थित होने का आदेश भी दे सकता है। राष्ट्रपति संसद को अपने सदस्यों भी भेज सकता है। जब कभी इस प्रकार का संदेश संसद को प्राप्त होगा तो जहाँ तक सम्भव होगा

राजनीति से दूर रहते हैं। यही परम्परा राज्यों में चल रही है। उत्तर प्रदेश की विधान सभा के अध्यक्ष स्वर्गीय पुरुषोत्तमदास टण्डन ने उस समय अपने पद के सम्बन्ध में अपना मत इन शब्दों में व्यक्त किया था, 'मैं बौद्धिक सभा के आचारों में विश्वास नहीं करता। मैं फ्रांस, संयुक्त राज्य और उन अन्य राज्यों के आचारों में विश्वास करता हूँ जो अध्यक्ष को राजनीति में भाग लेने की अनुमति देते हैं। यदि वह ऐसा नहीं करता तो आप एक तीसरी कोर्ट के व्यक्ति या एक काम चलाऊ व्यक्ति अथवा एक 'यायकर्ता' को पा सकते हैं, किंतु एक प्रभावशाली राजनीतिज्ञ को नहीं।' यदि स्वर्गीय पुरुषोत्तमदास टण्डन और स्वर्गीय मावलकर जैसे महान् पुरुष ऐसा करने में सफल भी हो सके तो भी यह बात असाधारण व्यक्तियों के बारे में सच नहीं हो सकती। इसके अतिरिक्त विरोधी दल वाला को ऐसे अध्यक्ष की पूर्ण निष्पक्षता में विश्वास होना कठिन है।

1951 में भारतीय विधानमण्डलों में अध्यक्षों के एक सम्मेलन में यह प्रस्ताव स्वीकार किया गया था कि ब्रिटेन की भांति उनका निर्वाचन निर्विरोध हो। परन्तु परिस्थितियों के अनुसार यह अनिवार्य रूप से न हो सका। इस प्रश्न को स्वयं मावलकर ने कांग्रेस कायसमिति के विचाराधीन रखा, जिसने अप्रैल 1954 में यह प्रस्ताव पास किया—'कायसमिति ने श्री जी० बी० मावलकर के इस आशय के पत्र पर कि अध्यक्ष पदों का चुनाव निर्विरोध हो ऐसी परम्परा डाली जाय, विचार किया और अनुभव किया कि वर्तमान में इस प्रश्न में अन्य दलों के अंतर्ग्रस्त होने के कारण यह परम्परा डालना सम्भव नहीं।' हमें आशा यही करनी चाहिए कि ऐसी परम्पराएँ पड़े। जब तक ऐसा हो अध्यक्षों को डा० राधाकृष्णन् की इस उक्ति का अक्षरशः पालन करना चाहिए 'मैं किसी दल का नहीं हूँ अर्थात् मैं सभी दलों का हूँ। मेरा प्रयास ससदीय जनतन्त्र की उच्च परम्पराओं का निर्वाह करना और प्रत्येक दल के प्रति याय और निष्पक्षता बरतना होगा जिसमें किसी के प्रति दुर्भाव न हो और सभी के प्रति सद्भाव रहे।'।

सदस्य व सदस्यों के विशेषाधिकार इत्यादि—प्रत्येक सदस्य को सदन द्वारा बनाये गये कानूनों के अनुसार वेतन व भत्ता मिलता है। आजकल दोनों सदनों के प्रत्येक सदस्य का वेतन 500 रुपये प्रति मास है और प्रत्येक वृत्त के लिए जिसमें वह उपस्थित रहता है 41 रुपये दैनिक भत्ता मिलता है। हालांकि भी उनके वेतन और भत्तों में वृद्धि हुई है। इसके अतिरिक्त सदस्यों की रेलवे का फ्री पास मिलता है, जिससे वे देश के किसी भी भाग में जा सकते हैं। सदस्य के सदस्यों को सविधान के उपबन्धों और प्रक्रिया सम्बन्धी नियमों व स्थायी आदेशों के अधीन भाषण की स्वतन्त्रता का महत्वपूर्ण विशेषाधिकार प्राप्त है। इसका अर्थ यह है कि सदन के सदन अथवा उसकी समिति में कोई भी सदस्य जो कुछ उचित समझे कह सकता है। इस प्रकार अपना मत देने के लिए उसके विरुद्ध कोई 'यायिक' कार्यवाही नहीं की जा सकती, परन्तु यह सम्भव है कि यदि उनमें से कुछ बातें सदन के बाहर दोहरायी जायें तो उनके विरुद्ध कानूनी कार्यवाही की जा सके। सदन को प्रसारण (publicity) का विशेषाधिकार प्राप्त है। इसके अनुसार सदन का प्रत्येक सदन अपने तथा अपनी समितियों के वाद विवाद और कार्यवाहियों को प्रकाशित कर सकता है। इसके कारण सदन या किसी सदस्य के विरुद्ध कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती। साथ ही सदन की विशेष अख्यता (authority) से अन्य व्यक्तियों को भी प्रकाशन का अधिकार मिल सकता है। सदस्यों के अन्य अधिकार व हैं जो सविधान के प्रारम्भ पर ब्रिटिश कामन सभा के सदस्यों को प्राप्त थे।

लोकसभा की प्रक्रिया के नियम 244 के अनुसार 'कोई भी सदस्य अध्यक्ष की सहमति से कोई ऐसा प्रश्न उठा सकता है जिसमें या तो किसी सदस्य या सदन के या उसकी किसी विशेषाधिकार का भंग अंतर्ग्रस्त हो।' अनुमति प्राप्त विशेषाधिकार प्रश्न पर सदन स्वयं कर सकता है अथवा उसे विशेषाधिकार समिति को सौंप सकता है। प्रक्रिया नियम 2

इसकी रिपोर्ट भी सदन के विचाराधीन रखी जाती है।

लोक लेखा समिति (Committee on Public Accounts)—इसमें कुल 22 सदस्य होते हैं—15 लोकसभा और 7 राज्य सभा के। यह प्रतिवर्ष सदन के प्रथम सत्र के आरम्भ में नियुक्त की जाती है। लोकसभा की प्रक्रिया नियम 241 (1) के अनुसार यह समिति भारत सरकार के व्यय के लिए लोकसभा द्वारा अनुदत्त राशियाँ का विनियोग दिखाने का काम, भारत सरकार के वार्षिक वित्त लेखा और लोकसभा के सामने रखे गये ऐसे अन्य लेखा की जाँच करती है। छात्रों के समक्ष इस समय इसे इन बातों के विषय में समाधान (satisfaction) करना होता है कि—(क) लेखा में व्यय के रूप में दिखाया गया धन उस सेवा प्रयोजना के लिए विधिवत् उपलब्ध और लगाय जाने योग्य था जिसमें वह लगाया गया है या भारत किया गया है, (ख) व्यय उस प्राधिकार के अनुसार है जिसके वह अधीन है, (ग) प्रत्येक पुनर्विनियोग सक्षम अधिकारी द्वारा निमित्त नियमों के अन्तर्गत इस सम्बन्ध में किये गये उपबंधों के अनुसार किया गया है (घ) राज निषेध, व्यापार तथा निर्माण योजनाओं और परियोजनाओं की आय तथा व्यय दिखाने वाले लेखा विवरणों की तथा सन्तुलन पत्रा (balance sheets) अर्थात् लाभ हानि के लेखा के ऐसे विवरणों की जाँच करें। नियंत्रक व महासखा परीक्षक के प्रतिवेदन पर सदन की समिति द्वारा इस प्रकार की जाँच किया जाना कायपालिका के ऊपर एक रोक का काम करना है। इसकी रिपोर्ट में राष्ट्रीय व्यय में हुई अनियमितताओं का उल्लेख होता है यद्यपि उनमें सुधार नहीं हो पाता, क्योंकि ये सब बातें हो चुकने के बाद होती हैं, फिर भी यह एक बड़ा उपयोगी कार्य है, क्योंकि इन सब बातों से सरकारी विभागों को एक प्रकार की चेतावनी मिल जाती है, जिसके फलस्वरूप वे भविष्य में सुधार का प्रयत्न कर सकते हैं। इसकी रिपोर्ट सदन के सामने विचाराधीन आती है और इस प्रकार सांजनिक लेखों सम्बन्धी कमियाँ सबके सामने आती हैं।

नियम समिति—सभा की प्रक्रिया और कार्य-संचालन के विषयों पर विचार करने और इन नियमों में ऐसे संशोधनों तथा वृद्धियों की सिफारिश करने के लिए जो आवश्यक समझी जायें, एक नियम समिति होती है। इसमें सभापति सहित पाँच सदस्य होते हैं जिन्हें लोकसभा का अध्यक्ष नामजद करता है और वह स्वयं इसका पदेन सभापति होता है। इस प्रकार की समिति संयुक्त राज्य अमेरिका में भी होती है।

कार्य मंत्रणा समिति—लोकसभा के आरम्भ पर या समय-समय पर अध्यक्ष इस समिति का नियुक्त करता है। इसके सदस्यों की संख्या पाँच से अधिक नहीं हो सकती और वह स्वयं ही इसका भी सभापति होता है। इसके मुख्य कृत्य ये हैं—(अ) ऐसे सरकारी विधेयकों के प्रक्रम या प्रक्रमों तथा अन्य सरकारी कार्यों पर विचार के लिए समय के उपचारों की सिफारिश करे जिन्हें अध्यक्ष सदन सभा के परामर्श में समिति को सौंपे जाने का निर्देश दे, (आ) इसे प्रस्थापित समय-सूची में दर्शाने की शक्ति है कि विधेयक के विभिन्न प्रक्रम तथा अन्य सरकारी कार्य किस किस समय पूरे होंगे, (इ) यह ऐसे अन्य कृत्य भी करती है जो अध्यक्ष द्वारा समय-समय पर इसे सौंप जायें।

गैर सरकारी सदस्यों के विधेयकों तथा संकल्पों सम्बन्धी समिति—इसमें पाँच सदस्य से अधिक नहीं होते। इसके सदस्यों को अध्यक्ष नामजद करता है और वे एक वर्ष तक पद धारण करते हैं। इसका सभापति अध्यक्ष द्वारा समिति के सदस्यों में से ही नामजद होता है। इसके मुख्य कृत्य ये हैं—(अ) गैर सरकारी सदस्यों के सब विधेयकों की उनके पुनः स्थापित किये जाने के बाद तथा सभा में उन पर विचार किये जाने से पूर्व जाँच करना और उन्हें उनके स्वरूप अविलम्बनीयता तथा महत्व के अनुसार दो वर्गों 'क', 'ख' में रखना, (आ) यह सिफारिश करना कि गैर-सरकारी

शीघ्र ही सदन उस स देश पर अथवा स देश द्वारा जिस विषय की ओर संकेत किया गया हो उस विषय पर विचार करेगी ।

काय सचालन—प्रत्येक सदन म सदस्यों की उपस्थित का एक रजिस्टर रहता है, जिसमे सदस्य गण अपना स्थान ग्रहण करने से पूर्व हस्ताक्षर करते हैं । पहला घण्टा प्रश्नोत्तर को दिया जाता है । उसके बाद सदन के लिए नियत काय सूचि के विभिन्न विषयों को क्रमवार विचार के लिए लेता है । इनका क्रम साधारणतया यह रहता है—काम रोको प्रस्ताव, सकल्प, अविश्वास का प्रस्ताव, वाद विवाद के लिए अथ प्रस्ताव, विधायी तथा वित्तीय काय । अथ कार्यों मे समय समय पर मंत्रियों द्वारा नीति सम्बन्धी वक्तव्य देना तथा सदन की मेज पर पत्रों और आलेखों को रखना सम्मिलित हैं । काम रोको प्रस्ताव, सकल्प और प्रश्नों के सम्बन्ध म आवश्यक विवेचन भागों के पृष्ठों मे दिया गया है । अतएव यहाँ पर वाद विवाद बढ़ करने की विधियों के विषय मे कुछ बताना उचित होगा । किसी भी विचाराधीन विषय पर चल रहे वाद विवाद का अंत कराने के लिए प्रस्ताव (closure motion) पेश किया जा सकता है । ऐसा प्रस्ताव कोई भी सदस्य पेश कर सकता है और यदि सदन उसे स्वीकार कर ले तो वाद विवाद का अंत हो जाता है और उस विषय पर मतदान करा लिया जाता है । कभी कभी किसी विषय पर वाद-विवाद के लिए समय की सीमा पहले से निर्धारित कर दी जाती है । अतएव जब विचाराधीन विषय पर हो रहे वाद विवाद के लिए नियत समय समाप्ति पर होता है तो चाहे उस विषय के कुछ या अधिक पहलुओं पर वाद विवाद हो पाया हो, नियत समय पर उस प्रस्ताव पर सदन मतदान करता है । इस (guillotine) कहते हैं । इस समय लोकसभा की कायवाही सचालित करने के लिए 389 नियम हैं । इनके अतिरिक्त अध्यक्ष द्वारा दिये गये 123 निर्देश भी हैं । ये सब मिलाकर ससदीय प्रक्रिया की आधार शिला कहला सकते हैं । परंतु इनके अतिरिक्त बहुत म रूस्तिग, दृष्टांत (precedents) और अभिसमय (conventions) भी हैं ।

सदन की समितियाँ

याचिका समिति (Committee on Petitions)—लोकसभा की प्रक्रिया के नियमों के अनुसार सदन जनता द्वारा प्रेषित याचिकाओं पर भी विचार करती है । ये—(अ) लोकसभा के सामने लम्बित (Pending) कार्य अथवा (आ) सामान्य हित के किसी विषय में सम्बन्धित हो सकती हैं, किंतु सामान्य हित का विषय ऐसा नहीं होना चाहिए जिसका सम्बन्ध राज्य विधान मण्डल से हो । प्रत्येक याचिका सदन को सम्बोधित की जानी चाहिए, परंतु उसे कोई भी सदस्य पेश करता है या सचिव सदन को प्रतिवेदित करता है । इन पर विचार करने के हेतु एक याचिका समिति की भी व्यवस्था है । यह समिति प्रत्येक ऐसी याचिका की जांच करेगी जो इसे सौंपी जाय । समिति इस सम्बन्ध मे अपनी रिपोर्ट सदन को देगी जिसमे याचिका के विषय सम्बन्धी तथ्य, उस पर हस्ताक्षर करने वालों की संख्या और यह भी बताया जायगा कि वह नियमों के अनुसार है या नहीं तथा उसे प्रसारित (circulate) किया गया है या नहीं ।

प्राक्कलन समिति—इस समिति मे लोकसभा के 25 सदस्य होते हैं । इसकी नियुक्ति भी प्रति वर्ष पहले सत्र के प्रारम्भ मे की जाती है । इस समिति के कृत्य ये हैं—(क) प्राक्कलनों म सम्बंधित नीति से संगत क्या मितव्ययिताएँ, सघटन म सुधार, काय-पटुता या प्रशासनिक सुधार किये जा सकते हैं—इस सम्बन्ध के प्रतिवेदन करना । (ख) प्रशासन म काय पटुता और मितव्ययिता लाने के लिए वैकल्पिक नीतियों का सुझाव देना । (ग) प्राक्कलन म अन्तर्निहित नीति की सीमा मे रहते हुए धन ठीक ढंग से लगाया गया है या नहीं, इसकी जांच करना । (घ) प्राक्कलन किस रूप म सदन मे उपस्थित किये जायेंगे इसका सुझाव देना । इसका काय भी बड़ा महत्वपूर्ण है और

विना कोई भी सदस्य सिवाय प्रस्तावक के जिस उत्तर देने का अधिकार होता है, किसी प्रस्ताव पर एक बार से अधिक नहीं बोलता। (6) जब अध्यक्ष खड़ा होता है—(अ) उसकी बात का सभी सदस्यों को शांति के साथ सुनना चाहिए। (आ) प्रत्येक सदस्य को जो बोल रहा हो या बोलने के लिए खड़ा हो, अध्यक्ष के पडे होते ही तुरंत बठ जाना चाहिए। (इ) कोई भी सदस्य अध्यक्ष के बोलते समय अपना स्थान नहीं छोड़ेगा।

प्रश्न (Questions)—सदन की कार्यवाही में प्रश्नों का बड़ा महत्त्व है। दोनों सदनो की प्रत्येक बैठक के आरम्भ में एक घण्टा प्रश्नोत्तर के लिए नियत है। सभी मन्त्रालयों (विभागों) के सम्बन्ध में प्रश्न पूछे जाते हैं, परन्तु सभी प्रश्नोत्तरों को सुविधा के हेतु तीन समूहों में बाँट दिया गया है। प्रत्येक समूह में आने वाले विभाग में संसद्घटित वाता के विषय में प्रश्न उसके लिए नियत दिनों में ही पूछे जाते हैं। प्रश्न के लिए निश्चित पूर्व सूचना दी जानी आवश्यक है, जिससे कि उसका उत्तर तयार किया जा सके। प्रश्नों के उत्तर मन्त्रिपरिषद् द्वारा भी पूछे जा सकते हैं, किन्तु वे मन्त्रियों द्वारा ही दिये जाते हैं। प्रश्नों के बाद पूरक प्रश्न भी पूछे जा सकते हैं। परन्तु मन्त्री सभी प्रश्नों का उत्तर दें, उन पर कोई ऐसा बयान नहीं होता। बहुत से प्रश्नों के उत्तर लिखित रूप में भी दिये जाते हैं, विशेष रूप से जबकि उनकी सत्यापन की आवश्यकता होती है कि प्रश्नोत्तर काय एक घण्टे में समाप्त नहीं होता। इन लिखित उत्तरों को उस दिन की कार्यवाही के छपे पत्रों में सम्मिलित कर दिया जाता है। लोकसभा की प्रक्रिया के नियम 74 के अनुसार अध्यक्ष आधा घण्टा ऐसे पर्याप्त लोक महत्त्व के विषय पर चर्चा उठाने के लिए नियत कर सकता है जो हाल ही में किसी प्रश्न का विषय रहे चुका हो।

संकल्प (Resolution)—संकल्प घर सरकारी सदस्यों द्वारा पेश किये जाते हैं। उनको पेश करने से पूर्व पंद्रह दिन की सूचना दी जाती है और वे निश्चित क्रम के अनुसार ही पेश किये जा सकते हैं। लोकसभा की प्रक्रिया के नियम 190 के अनुसार संकल्प राय की घोषणा अथवा सिफारिश के रूप में हो सकेगा या ऐसे रूप में हो सकेगा जिससे कि सरकार के किसी काम अथवा नीति का सभा द्वारा अनुमोदन या अनुमोदन अभिलिखित किया जाये या किसी विषय अथवा स्थिति पर या किसी कार्यवाही के लिए अनुरोध या प्रायना की जाये या किसी अन्य रूप में, जो अध्यक्ष सरकार द्वारा पुनर्विचार के लिए ध्यान आकषिप्त किया जाये या किसी अन्य स्थिति पर उचित समझे। संकल्प के पेश होने पर अथ सदस्य ससोधन पेश कर सकते हैं। प्रत्येक संकल्प का स्वीकार अथवा अस्वीकार होना सरकारी रुख के ऊपर निर्भर करता है। संकल्प पारित हो जाने पर भी सरकार उसे मानने के लिए बाध्य नहीं होती।

संकल्प (Adjournment motions)—ऐसे प्रस्ताव का सम्बन्ध किसी भी सावजनिक महत्त्व के मामले अथवा हाल में घटी सावजनिक महत्त्व की घटना या स्थिति पर विचार करना होता है। यदि किसी ऐसे प्रस्ताव का सम्बन्ध किसी निश्चित, आवश्यक तथा सावजनिक महत्त्व के मामले में नहीं होता तो अध्यक्ष उसे अनियमित ठहरा कर पेश होने से रोक देता है। इसके अतिरिक्त यदि प्रस्ताव में उठाया गया मामला सच सरकार के क्षेत्र में सम्बन्धित नहीं होता अर्थात् किसी राज्य सरकार के क्षेत्र में सम्बन्धित नहीं होता तो भी उह पेश करने की आना नहीं दी जाती। ऐसे प्रस्तावों पर सदन प्रश्नोत्तर काल के उपरान्त ही विचार करता है। प्रस्ताव के विषय पर सरकार तथा विरोधी दल के सदस्य अपने अपने विचार रखते हैं। वास्तव में उन प्रस्तावों का उद्देश्य सरकार के प्रशासन की आलोचना करना होता है, यदि ऐसा प्रस्ताव पारित हो जाय तो मन्त्रिपरिषद् को त्याग पत्र दे देना चाहिए।

गोपनीय बठक—सदन के नेता द्वारा प्रायना की जाने पर अध्यक्ष कोई दिन या उसका

विधेयको के प्रत्येक विधेयक के प्रक्रम या प्रक्रमों पर चर्चा के लिए कितना समय बाटा जाना चाहिए, (इ) गैर सरकारी सदस्यों के सक्त्वी और सहायक विषयों की चर्चा के लिए समय सीमा की सिफारिश करना ।

सरकारी आश्वासनों सम्बन्धी समिति (Assurances Committee)—मन्त्रियों द्वारा समय समय पर सभा के अदर दिये गये आश्वासनों, प्रतिज्ञाओं, वचनों आदि की छानबीन करने के लिए और इन बातों पर प्रतिबदन देने के लिए यह समिति है—(क) ऐसे आश्वासनों, प्रतिज्ञाओं, वचनों आदि का कहीं तक परिपालन किया गया है, तथा (ख) जहाँ परिपालन किया गया है तो ऐसा परिपालन उस प्रयोजन के लिए आवश्यक 'यूनतम' समय के भीतर हुआ है या नहीं । इस समिति में भी पंद्रह से भी अधिक सदस्य नहीं हो सकते । इन सदस्यों को अध्यक्ष एक वर्ष की अवधि के लिए नामजद करता है ।

समिति अवस्था पर कुछ विचार—उपर वर्णित अनेक समितियाँ (प्रवर समितियों को छोड़कर) एक वर्ष की अवधि के लिए ब्रिटेन की सत्र-कालीन समितियों के समान हैं । एक विशेष विचारणीय बात यह है कि यद्यपि भारत ने पश्चिमी देशों की संसदात्मक पद्धति को अपनाया है, किंतु लोकसभा ने उन देशों की भांति स्थायी समितियों की व्यवस्था नहीं की है, जबकि ब्रिटेन में छ, संयुक्त राज्य अमरीका में उन्नीस, और फ्रांस में अठारह स्थायी समितियाँ हैं । लोकसभा ने ऐसी समितियों के प्रयोग को आवश्यक नहीं समझा है । लोकसभा की समितियों की शक्तियाँ बहुत ही कम हैं । इस दृष्टि से लोकसभा की समितियाँ ब्रिटेन की समितियों से अधिक मिलती जुलती हैं ।

प्रक्रिया सम्बन्धी अथ कुछ उल्लेखनीय बातें—संविधान के उपबन्धों के अधीन प्रत्येक सदन को अपनी प्रक्रिया और कार्य संचालन के विषय में नियम बनाने की पूर्ण स्वतन्त्रता है । दोनों सदनों की संयुक्त बैठक तथा उनके बीच संचार के हेतु राष्ट्रपति राज्य सभा के सभापति व लोकसभा के अध्यक्ष के परामर्श से नियम बनाने का अधिकार रखता है । संयुक्त बैठक का सभापति लोकसभा का अध्यक्ष होता है, उसकी अनुपस्थिति में राष्ट्रपति द्वारा बनाये नियमों के अनुसार जिस व्यक्ति को अधिकार प्राप्त हो वह सभापतित्व करता है । वित्तीय कार्यवाही समय के भीतर पूरी हो जाये, इस सम्बन्ध में नियम तथा सदन के दोनों सदनों की प्रक्रिया व कार्य संचालन के नियमन का अधिकार राष्ट्रपति को है और इस सम्बन्ध में बनाया गया कोई भी नियम, यदि वह सामान्य प्रक्रिया के नियमों के भी विरुद्ध हो, कायम रहगा । सामान्य प्रक्रिया के कुछ उल्लेखनीय नियम अप्रतिष्ठित हैं—(1) जबकि सदन की बैठक हो रही हो सदन में उपस्थित सदस्यों के बारे में ये नियम हैं—(अ) प्रत्येक सदस्य सदन में भीतर आते व सदन से बाहर जाते समय शिष्ट व्यवहार रखेगा, (आ) अनियमित ढंग से सदन में एक ओर से दूसरी ओर नहीं जायेगा, (इ) सदन के कार्य से सम्बंधित कागजों को छाड़कर अथ पुस्तक, समाचार पत्र, आदि न पढ़ेगा, (ई) शक्ति रखेगा, (उ) दूसरे सदस्यों के बोलते समय शोर तथा वेदने तरीके से उनके भाषण में रुकावट न डालेगा ।

(2) बोलने के सम्बन्ध में नियम—जब कोई सदस्य बोलने के लिए खड़ा होता है तो अध्यक्ष उसका नाम लेकर पुकारेगा । यदि एक साथ एक से अधिक सदस्य बोलने के लिए खड़े हों तो जिस सदस्य का नाम पहले लिया जाय वह बोलेगा । (3) सम्बोधित करने का अधिकार—सदस्य अपने स्थान से ही अपने विचार प्रगट करेगा, खड़ा होकर बोलेगा और सदन के सम्बोधित करके भाषण देगा, परन्तु बीमारी अथवा कमजोरी की दशा में अध्यक्ष किसी को खड़ा होने की आज्ञा दे सकता है । (4) प्रश्न अध्यक्ष के द्वारा पूछे जा सकते हैं । (5) भाषणों का आदि—(अ) जब प्रस्ताव का प्रस्तावक बोल चुके तो अन्य सदस्य उन पर प्रश्न पूछ सकते हैं ।

विधेयक के सवोधित रूप की एवं एक धारा पर विस्तारपूर्ण विचार होता है। इस समय विचाराधीन अनुच्छेद या उसका खण्ड पर सदस्य अपने सवोधन पेश करते हैं। पहले सवोधन पर वाद विवाद होता है और उन पर मत लिया जाता है तब सवोधित अनुच्छेद पर मत लिया जाता है।

तृतीय वाचन—अतः म, उस विधेयक को किसी निश्चित दिन सदन के विचाराधीन लाया जाता है। यह वाचन मुख्यतः औपचारिक ही होता है, क्योंकि इस चरण पर विधेयक में कोई महत्वपूर्ण परिवर्तन नहीं किया जा सकता। जबकि विधेयक के अस्पष्ट शब्दों को अधिक स्पष्ट तथा उसमें अन्य भाषा सम्बन्धी सुधार किए जा सकते हैं। इस चरण पर सदन का मत फिर से लिया जाता है। इससे उपरान्त सदन का अध्यक्ष उसे यह प्रमाणित करके कि यह पारित हो गया है दूसरे सदन को भेज देता है। उसमें भी सामान्यतः वही प्रक्रिया उस विधेयक के सम्बन्ध में लागू की जाती है। इस प्रकार दोनों सदन में पास होना पर उस राष्ट्रपति की अनुमति के लिए भेजा जाता है। सदन के बीच मतभेद होने की अवस्था में तथा राष्ट्रपति की अनुमति न मिलने पर क्या होता है, ये बातें पहले ही बतायी जा चुकी हैं।

4. ग्रास्ट्रलिया में विधायी संगठन और प्रक्रिया

अध्यक्ष और प्रधान—प्रत्येक नव निर्वाचित प्रतिनिधि सदन किसी भी प्रकार का अर्थ काय करने से पूर्व, किसी सदस्य को अपना अध्यक्ष चुनता है और जब कभी भी अध्यक्ष का पद खाली होता है, सदन नया अध्यक्ष चुनता है। अध्यक्ष अपने पद से उसी समय हट जाता है जबकि वह सदन का सदस्य न रहे। उसे सदन के मत द्वारा भी उसके पद से हटाया जा सकता है अथवा वह गवर्नर जनरल को सम्बोधित पत्र द्वारा अपने पद से त्यागपत्र दे सकता है अथवा सदन की सदस्यता से त्यागपत्र दे सकता है। अध्यक्ष के निर्वाचन से पूर्व और उसकी अनुपस्थिति में प्रतिनिधि सदन किसी भी सदस्य को सभापति का कार्य करने के लिए चुन सकता है। आस्ट्रेलिया में साधारणतया अध्यक्ष सरकार के परिवर्तन के साथ बदल जाता है और उसका निर्वाचन भी निर्विरोध नहीं होता। जबकि ब्रिटिश कामन सभा का अध्यक्ष केवल निष्पक्षिक मत ही देता है आस्ट्रेलिया में कुछ अध्यक्षों ने सदन के मत विभाजन में भी भाग लिया है। प्रतिनिधि सदन की भाँति सीनेट भी कोई अर्थ काय करने से पूर्व, किसी एक सदस्य को अपना प्रधान चुनती है, और जब कभी भी प्रधान का पद रिक्त होता है, सीनेट नया अध्यक्ष चुनती है। वह अपने पद से तभी हट जाता है जबकि वह सीनेट की सदस्यता से अलग हो। उस उसके पद से सीनेट मतदान द्वारा हटा सकती है अथवा वह अपने पद या सदस्यता से गवर्नर जनरल को सम्बोधित त्यागपत्र दे सकता है। प्रधान के निर्वाचन से पूर्व या उसकी अनुपस्थिति में सीनेट किसी भी सदस्य को प्रधान के कर्तव्यों के पालन हेतु चुन सकती है।

प्रक्रिया नियम—प्रत्येक सदन अग्रलिखित बातों के विषय में प्रक्रिया नियम (Standing Orders) बना सकता है—(1) वह विधि जिसके द्वारा इसकी शक्तियों विरोधाधिकारों और उ मुक्तियों का प्रयोग किया जाय और उन्हें मनवाया जाय, तथा (2) कार्य के संचालन और कायवाही, पृथक् रूप में या दूसरे सदन के साथ मिलकर। राष्ट्रमण्डल की सदस्यता द्वारा अंगीकृत स्थायी नियम ब्रिटिश पार्लियामेंट के नमूने पर हैं। उनमें प्रश्न काल, स्थान प्रस्ताव वजह व्यय के अनुमान (प्रारकलन), कर सम्बन्धी प्रस्ताव, वाद विवाद, कायवाही का बंद किया जाना, गणपूर्ति और मतदान इत्यादि। विधेयक पर प्रत्येक सदन में तीन वाचन होते हैं। इस विषय में मिलर का कथन है—आस्ट्रेलिया में सदस्यीय प्रक्रिया मुख्यतः वसी ही है जसा कि ब्रिटिश कामन सभा में। अस्किन की पुस्तक उनके लिए वैसे ही घम पुस्तक है जस कि ब्रिटिश कामन सभा के

भाग सभा की गोपनीय बैठक के लिए नियत कर सकता है। जब ऐसी बैठक होती है तो बाहरी व्यक्ति को सभा-भवन, सभा कक्ष या दीर्घाओं में रहने की अनुज्ञा नहीं होती।

सदस्यों का बाहर चला जाना तथा निलम्बन—अध्यक्ष किसी सदस्य को, जिसका व्यवहार उसकी राय में घोर अव्यवस्थापूर्ण हो, तत्काल सभा भवन से बाहर चले जाने का निर्देश दे सकता है और ऐसे सदस्य को तुरन्त बाहर जाना होता है। यदि अध्यक्ष आवश्यक समझे तो वह उस सदस्य का नाम ले सकता है, जो अध्यक्ष पीठ के प्राधिकार की उपेक्षा करे या जो हठपूर्वक और जान-बूझकर सभा के कार्य में बाधा डालकर सभा के नियमों का दुरुपयोग करे। यदि किसी सदस्य का इस प्रकार नाम लिया जाय तो वह तुरन्त प्रश्न रखेगा कि उस सदस्य को सत्र के अवशिष्ट काल तक सभा की सेवा से निलम्बित किया जाय। परन्तु सभा किसी भी समय, प्रस्ताव किये जाने पर, सकल्प कर सकती है कि ऐसा निलम्बन समाप्त किया जाय। कोई सदस्य अध्यक्ष की सम्मति से प्रस्ताव कर सकता है कि सभा के समक्ष किसी प्रस्ताव विरोध पर किसी नियम का लागू होना निलम्बित कर दिया जाये और यदि प्रस्ताव स्वीकृत हो जाये तो वह प्रासंगिक नियम उस समय के लिए निलम्बित कर दिया जायगा।

संसद की प्रक्रिया

विधायी प्रक्रिया के विभिन्न चरण और तीन वाचन विधेयक का पुरस्चयन—कुछ विषयों से सम्बंधित विधेयक राष्ट्रपति की पूर्व सहमति के बाद ही पेश किये जा सकते हैं यथा राज्यों की सीमाओं में परिवर्तन करने वाले विधेयक। साधारणतया किसी विधेयक को पेश करने की आज्ञा प्राप्त करने के लिए एक माह की सूचना देनी चाहिए। यदि कोई सदस्य किसी विधेयक को पेश करना चाहता है तो उसे सदन की आज्ञा लेनी होती है। आज्ञा मिलने पर विधेयक पेश करने वाला सदस्य, यदि विधेयक महत्वपूर्ण हो, तो उसकी मुख्य बातों को संभवतः एक भाषण में दे सकता है। इसी चरण पर कोई विरोधी सदस्य भी अपने कुछ विचार व्यक्त कर सकता है। यही विधेयक का पहला वाचन कहलाता है और इसके बाद उसे सरकारी गजट में प्रकाशित किया जाता है। परन्तु जब कभी अध्यक्ष किसी विधेयक को पेश करने की आज्ञा प्राप्त करने के पूर्व ही प्रकाशित करने की आज्ञा दे दे तो उस प्रकार के प्रस्ताव की आवश्यकता नहीं रह जाती।

द्वितीय वाचन—इसके बाद एक निश्चित दिन विधेयक का दूसरा वाचन आरम्भ होता है। उस दिन विधेयक का प्रस्तावक इन तीन में से कोई भी एक प्रस्ताव रखता है—(1) विधेयक प्रवर समिति को विचाराय मीप दिया जाये, (2) उस पर जनमत जानने के लिए उसे प्रसारित किया जाये, (3) उस पर तत्काल ही विचार किया जाय। साधारणतया अति आवश्यक सरकारी अथवा विवाद रहित विधेयकों को छोड़कर अन्य विधेयकों पर तत्काल विचार नहीं किया जाता। समाज सुधार सम्बन्धी विधेयक बहुधा जनमत जानने के लिए प्रसारित किये जाते हैं, किन्तु अधिबतल विधेयकों पर विचार करने के हेतु प्रवर समितियाँ बना दी जाती हैं। इनमें से कोई भी प्रस्ताव पेश होने पर सदन में विधेयक के मूल सिद्धान्तों पर वाद विवाद होता है। इस समय विस्तार की बातों पर विवाद नहीं होता और न ही कोई सनाधन पेश किया जाता है। इसके उपरान्त विधेयक तीसरे चरण में आता है, जिसे समिति-स्टेज कहते हैं। प्रवर समिति में विधेयक का प्रस्तावक तथा कुछ अन्य सदस्य होते हैं। कभी कभी जनमत के लिए प्रसारित किए जाने के उपरान्त भी विधेयकों का प्रवर समितियों को सौंपा जाता है। प्रवर समिति विधेयक की प्रत्येक धारा पर अत्यंत सूक्ष्म रूप से विचार करती है और आवश्यकतानुसार उसमें संशोधन करती है। इसके उपरान्त निश्चित दिन विधेयक का प्रस्तावक सदन के सामने प्रवर समिति रिपोर्ट पर विचार किये जाने का प्रस्ताव पेश करता है। उसके स्वीकार हो जाने पर सदन

5 कनाडा में विधायी संगठन और प्रक्रिया

कॉमन सभा का संगठन—कॉमन सभा का अध्यक्ष प्रमुख अधिकारी है, अथ अधिकारी यह है—समितियाँ का महापति, जो कि उपाध्यक्ष भी रहता है और समितियों का उप महापति। आम चुनाव के बाद सदन की पहली बैठक में अध्यक्ष का चुनाव होता है। परन्तु प्रत्येक सदन में यदि अध्यक्ष अंग्रेजी भाषा मापी है तो उपाध्यक्ष फ्रेंच भाषा मापी होता है, किन्तु दोनों के लिए दोनों ही भाषाओं का साधारण ज्ञान आवश्यक है। कॉमन सभा का अध्यक्ष सदन द्वारा चुना जाता है किन्तु चुने जाने के बाद सदस्य महिन वह मीनेट के सदन में जाता है और गवर्नर जनरल को सूचित करता है कि वह चुना गया है, यद्यपि इम्प्लैण्ड की भाँति उसका चुनाव पर गवर्नर-जनरल की स्वीकृति आवश्यक नहीं है। अध्यक्ष के कर्तव्यों का सदन के स्थायी आदेशों प्रयाओं व अंग्रेजी हट्टाल्मा द्वारा विहित किया गया है। अध्यक्ष के अतिरिक्त सदन समितियों के महापति और उप महापति का भी चुनाव करता है। सदन का क्लक कभी-काल द्वारा नियुक्त किया जाता है। वही सदस्यों को निष्ठा की शपथ दिलाता है और उसका पद उप मंत्री के समान होता है। सदन के सभी पत्रों और रेकार्डों को सुरक्षित रखना उसका मुख्य काम है। सहायक क्लक प्रतिदिन की कामवाही सम्बन्धी आदेश पढ़ता है और सदन में पढ़े जाने वाले अन्य पत्र, आलेख तथा समितियों की रिपोर्ट भी वही पढ़ता है। दूसरे, सहायक क्लक का यह कार्य है कि सभी आवश्यक विधायक, प्रस्ताव और अथ आलेख आदि सदन की मेज पर रखे जाएँ तथा सदस्यों को भी उपलब्ध हों। सदन का प्रशासनिक संगठन कई शाखाओं में है, जिनके नाम इस प्रकार हैं—समिति और व्यक्तिगत विधि निर्माण कानून, जनरल, रिपोर्टिंग, सार्जेंट, रेकॉर्ड्स, समदीय पत्र।

समितियाँ—सदन के स्थायी आदेशों में अनिश्चित समितियों के लिए व्यवस्था है—विशेषाधिकार और चुनाव, रेल, नहर और तार विधायक व्यक्तिगत विधेयक वर्किंग और वाणिज्य, संप्रदाय व मछली, कृषि स्थायी आरम्भ, खनिज, वन और जल, औद्योगिक सम्बन्ध, वाद विवाद और परराष्ट्र मामल। कुछ विषयों पर दोनों सदनों की संयुक्त स्थायी समितियाँ भी हैं, यथा मुद्रण, संसदीय पुस्तकालय। इनके अतिरिक्त प्रत्येक सदन में विशेष समितियाँ नियुक्त की जाती हैं उनमें से कोई-काई संयुक्त भी होती है। प्रति वर्ष सरकारी रेलों व जहाजरानी व विषयों में एक समिति नियुक्त की जाती है। हाल ही में अनुमान समिति नियुक्त होने लगी है।

सीनेट का संगठन—सीनेट का अध्यक्ष गवर्नर जनरल द्वारा नियुक्त किया जाता है। सीनेट का क्लक दूसरा मुख्य अधिकारी होता है। सहायक क्लक भी होता है। कानूनी क्लक और संसदीय परामशदाता, सीनेट, सीनेट समितियाँ और सीनेटरी का विधि निर्माण सम्बन्धी सभी मामलों में परामशदाता हैं। जेंटिलमन अशर आफ् दी ब्लक राड (Gentlemen Usher of the Black Rod) सीनेट में रानी के प्रतिनिधि का व्यक्तिगत सबक होता है। वह पार्लियामेंट के उद्घाटन सम्बन्धी विस्तार की बातों का देख रेख, अध्यक्ष और सदस्यों की पदवी में भाषण सुनने के लिए बुलान, शाही अनुमति अथवा सहायसान व सदेन आदि देने के लिए उत्तरदायी है। सीनेट का प्रशासनिक संगठन भी कई शाखाओं में बँटा है यथा समिति, वाद विवाद और रिपोर्टिंग जनरल इत्यादि।

सदन की प्रक्रियाएँ व प्रथाएँ—साधारण रूप में कॉमन सभा की प्रक्रियाएँ और प्रथाएँ ब्रिटिश कॉमन सभा की प्रक्रियाओं व प्रथाओं से मिलती हैं, परन्तु कुछ बातों में अंतर है। अध्यक्ष और क्लक विंग (wing) नहीं पहनते, अनुमानों (estimates) पर विचार करने के दिन नियत नहीं किये जाते, कनाडा में न गिलेटोटीन है और न क्लक। मत विभाजन की पद्धति भी भिन्न है। जब मत विभाजन होता है तो घण्टी बजती है और सदस्यों को सदन में प्रवेश के लिये लगभग 10

लिए, परन्तु कुछ बातों में महत्वपूर्ण अंतर भी है। इन अंतरों का कारण यह है कि आस्ट्रेलिया की सदन का प्रत्येक सदन कामन सभा से आकार में छोटा है। सदन का स्वरूप अधिक प्रादेशिक या स्थानीय है (अर्थात् राष्ट्रीय कम) और वे प्रशासन पर अधिक ध्यान देती हैं। आस्ट्रेलिया की सदन में अध्यक्ष दलगत नीति से पृथक् नहीं रहता। आस्ट्रेलिया की सदन में कमेटी स्टेज सम्पूर्ण सदन की समिति में पूरी होती है, सम्पूर्ण सदन की समिति में अध्यक्ष का स्थान समिति का सभापति ग्रहण करता है।

समितियाँ—लोक सेवा समिति अधिनियम, 1913 के 1920 में संशोधन द्वारा सदन में एक 10 सदस्यों की स्थायी समिति के लिए व्यवस्था की गयी थी, जिसमें 7 प्रतिनिधि सदन और 3 सीनेट के सदस्य हों। राष्ट्रमण्डलीय सदन के दोनों सदनों की स्थायी समितियाँ—पृथक् या संयुक्त बहुत ही कम हैं और जो हैं भी उनमें से अधिकतर समितियाँ का सम्बन्ध पुस्तकालय, मुद्रण और स्थायी नियमों आदि से है। 1951 में, संघीय सदन ने एक वैदेशिक मामलों की समिति स्थापित की थी, जिसमें 19 सदस्य होते हैं। यह केवल उन्हीं मामलों पर विचार करती है जिन्हें मंत्री इसे सौंपता है। इन स्थायी और विशेष समितियों के अतिरिक्त कभी कभी प्रवर समितियाँ भी नियुक्त की जाती हैं, जिन्हें किसी विशेष मामले अथवा राजनीतिक प्रश्न की छानबीन करने के लिए नियुक्त किया जाता है। आस्ट्रेलिया की सदन में ब्रिटिश कॉमन सभा की 5 स्थायी समितियों के समान कोई समिति नहीं है। राष्ट्रमण्डल की सदन में सभी विधेयक सम्पूर्ण सदन की समिति में से उसी प्रकार गुजरते हैं जैसे कि ब्रिटेन में धन विधेयकों का सम्बन्ध में परम्परा है।

विधि निर्माण—गैर सरकारी सदस्यों को विधेयक पेश करने का अधिकार है, परन्तु अब तक सभी धन विधेयकों और अधिकतर साधारण विधेयकों को सरकार की ओर से ही पेश किया गया है, यद्यपि सरकारी और व्यक्तिगत सदस्य के विधेयकों के बीच अंतर है साथ ही साधारण और वित्तीय विधेयकों के बीच भी अंतर है। ऐसे प्रस्तावित कानून जिनका उद्देश्य धन या आय का विनियोग या कर लगाना हो सीनेट में प्रारम्भ नहीं हो सकते। सीनेट ऐसे प्रस्तावित कानूनों में संशोधन नहीं कर सकती, जिनका उद्देश्य कर लगाना या सरकार की साधारण सेवाओं के लिए धन विनियोग कराना तथा जनता पर प्रस्तावित भार में वृद्धि करना है। परन्तु जिन प्रस्तावित कानूनों में सीनेट संशोधन नहीं कर सकती वह उन्हें प्रतिनिधि सदन को किसी भी स्टेज पर लौटा सकती है।

ब्रिटेन और भारत की भाँति आस्ट्रेलिया की सदन में भी कोई विनियोग विधेयक या सकल्प ताल की सिफारिश पर ही पेश किये जा सकते हैं। साथ ही, प्रतिनिधि सदन प्रस्तावित विनियोग की धनराशि में वृद्धि नहीं कर सकता। सरकार को विभिन्न करों या स्रोतों से होने वाली आय एक ही निधि में रखी जाती है जिसे संचित निधि कहते हैं। उसमें से सरकारी सेवाओं पर व्यय के लिए धनराशि केवल तभी निकाली जा सकती है जबकि उसके लिए कानून द्वारा विनियोग हो गया हो। वित्तीय वर्ष प्रथम जुलाई से 30 जून तक चलता है। वजट अथवा अनुमान प्रतिनिधि सदन में अगस्त या सितम्बर में पेश किये जाते हैं। प्रथम जुलाई से लेकर उस समय तक का व्यय जब तक कि वजट और विनियोग अधिनियम पास हो एक विशेष विधेयक (Supply Bill) के पास होने से किया जाता है। वजट कोषाध्यक्ष, (एक प्रकार से वित्त मंत्री) द्वारा पेश किया जाता है, जो वजट भाषण पढ़ता है और लेखों, अनुमानों से सम्बंधित पत्र भी प्रस्तुत करता है। वजट और अनुमानों के ऊपर सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार होता है। आवश्यकता पड़ने पर अकस्मात् व्यय की स्वीकृति के लिए वजट पास हो जाने के बाद पूरक वजट और विनियोग अधिनियम भी पास किये जा सकते हैं।

एकत्रित होते हैं। पहले ही दिन प्रत्येक सदन को, यदि स्थान रिक्त हो अपन जम्माग व उपाध्यक्ष का चुनाव करना होता है। जब ता इस प्रकार चुनाव न हो जायें, संकेटरी जनरल अध्यक्ष का प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष (Speaker) डाइट का सभापति रहता है, उगनी अनुपस्थिति म कोसितर सदन का अध्यक्ष सभापति होता है। इस अवसर पर सभाट स्य उपस्थित होकर अपना छोटा सा सदस्य पढ़ता है।

डाइट क अधिकारी—प्रत्येक सदन के ये मुख्य अधिकारी होते हैं—अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, अस्थायी अध्यक्ष, स्थायी समितियों क सभापति (Chairmen) और संकेटरी जनरल। प्रत्येक सदन क अध्यक्ष और उपाध्यक्ष का कार्यकाल उनही सदस्यता की अवधि के साथ समाप्त होता है। प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष को 'स्पीकर' कहत हैं। यदि किसी सदन का अध्यक्ष अस्थायी रूप से अनुपस्थित रहे अथवा किसी कारण पद रिक्त हो तो उपाध्यक्ष उसके स्थान पर कार्य करता है। यदि किसी कारण से अध्यक्ष और उपाध्यक्ष दोनों ही अपने कार्यों को करने म असमर्थ हो, तो ऐसी अवस्था म सदन क अस्थायी अध्यक्ष का चुनाव होता है, तब सदन का संकेटरी जनरल बैठक का सभापति रहता है। प्रत्येक सदन अपने अध्यक्ष को अस्थायी अध्यक्ष नामजद करने का अधिकार भी दे सकता है। साधारणतया सदन का अध्यक्ष बहुमत दल का सदस्य होता है, परन्तु जब सरकार के साथ स्पष्ट बहुमत नहीं होता तो अध्यक्ष और उपाध्यक्ष दोनों ही अलग दल से मिले जा सकते हैं।

प्रमुख अधिकारी—प्रत्येक सदन म स्थायी समितियों के सभापतियों का चुनाव सम्पन्नित समितियों के सदस्य द्वारा किया जाता है। प्रत्येक सदन का एक संकेटरी जनरल अथ संकेटरी और अधीन अधिकारी होते हैं। प्रत्येक सदन का संकेटरी जनरल सदन द्वारा चुना जाता है, परन्तु सदन का सदस्य इस पद पर निर्वाचित नहीं हो सकता। संकेटरी तथा अथ अधिकारी संकेटरी जनरल द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और वही उन्हें पदच्युत भी कर सकता है, किन्तु इन सभी कार्यों पर सदन क अध्यक्ष तथा सदन की प्रबंध समिति की सहमति आवश्यक है। सदन के अध्यक्ष के निदेशान अधीन संकेटरी जनरल सदन क मामलों का प्रशासन करता है और सरकारी आलखों पर हस्ताक्षर करता है। साधारणतया जापान म अध्यक्ष बहुमत दल का ही सदस्य होता है और उसक लिए यह भी आवश्यक नहीं कि चुने जान पर वह अपने दल से त्यागपत्र दे। अध्यक्ष से यही आशा की जाती है कि वह अपना कार्य पूर्ण निष्पक्षता से करे, परन्तु वह अपने दल क हितों को धागे बढाने म सहायक होता है। फ्योडोर मेक्नेली के मतानुसार जापान म स्पीकर निष्पक्ष नहीं रह सकता क्योंकि वह प्रक्रिया के सम्बन्ध म पक्षपातपूर्ण नियम देता है, फलत विरोधी पक्ष के लिए वह अस्वीकार्य (persona non grata) होता है।¹ इन कारणों से, यनागा के मतानुसार, उसका पद संयुक्त राज्य अमरीका के प्रतिनिधि सदन क अध्यक्ष से अधिक मिलता जुलता है।

स्थायी समितियाँ—पूर्वगामी सविधान के अंतर्गत प्रत्येक सदन की केवल पाँच स्थायी समितियाँ थी, अतएव अधिकतर कार्य सदन म किया जाता था और सदन सम्पूर्ण सदन की समिति के रूप म बैठता था। वर्तमान सविधान के अन्तर्गत 'डाइट सम्बन्धी कानूनों के अनुसार' प्रत्येक सदन के लिए 15 स्थायी समितियों की व्यवस्था है। दोनों सदनों की समितियों के नाम एक स है और उनका सम्बन्ध विधि निर्माण के प्राय सभी पहलुओं से है। 15 स्थायी समितियों का सम्बन्ध इन विषयों से है—(1) केबिनेट, (2) स्थानीय प्रशासन (3) यापिक मामले, (4) वदेशिक मामले, (5) वित्त, (6) शिक्षा, (7) सामाजिक व अथ सम्बन्धी मामले, (8) कृषि, वन और

मिनट का समय दिया जाता है। अध्यक्ष के कहने पर सदस्य अपने स्थानों पर खड़े हो जाते हैं, उनके नाम बोले जाते हैं और सहायक क्लक छपी सूची पर उनका मत रिकार्ड करता है। जब प्रस्ताव के पक्ष वाले मत दे चुकते हैं तो उसके बाद विपक्ष में मत लिये जाते हैं। क्लक दोनों भाषाओं में मत विभाजन का फल घोषित करता है और अध्यक्ष प्रस्ताव के पास होने या गिरने की घोषणा करता है। सदन में वित्तीय कायवाही ब्रिटिश कॉमन सभा की भाँति ही होती है, किन्तु व्यय की उतनी कठोर परीक्षा नहीं की जाती जितनी कि ब्रिटिश कॉमन सभा में होती है। पार्लियामेंट की समितियाँ भी ब्रिटिश पार्लियामेंट की समितियों की भाँति कार्य करती हैं।

ब्रिटिश नॉर्थ अमेरिका कानून में पार्लियामेंट को आहूत करने के विषय में केवल यह प्राविधान है कि गवर्नर जनरल रानी के नाम में कॉमन सभा को आहूत कर सकता है। जब नया सदन का चुनाव पूरा हो जाता है तो नियत दिन सदस्य अपने भवन में एकत्रित होते हैं और नियत समय पर शपथ लेते हैं। उसके बाद सदन अपने अध्यक्ष का चुनाव करता है। चुनाव के बाद सदस्य सीनट भवन में जाते हैं और वहाँ गवर्नर-जनरल के भाषण को सुनते हैं। भाषण के बाद वे अपने सदन में आते हैं। अध्यक्ष यह घोषणा करता है कि सदन को गवर्नर जनरल ने साधारण विशेषाधिकार प्रदान कर दिया है, ब्रिटिश कॉमन सभा की प्रथा के अनुसार कनाडा की कॉमन सभा में भी किन्नी विधेयक का औपचारिक पहला वाचन किया जाता है। उसके बाद दूसरा वाचन, समिति में विचार, रिपोर्ट, तीसरा वाचन और अंतिम रूप में पारित होगा। दोनों सदनों के स्थायी आदेशों के अनुसार तीनों वाचन अलग अलग दिन में होते हैं, किन्तु अविलम्ब कायवाही वाले विधेयकों के विषय में अपवाद हो सकता है।

समितियाँ—कनाडा की पार्लियामेंट ने चार प्रकार की समितियाँ स्थापित की हैं— (1) सम्पूर्ण सदन की समिति, (2) विशेष या प्रवर समिति, (3) स्थायी समिति और (4) संयुक्त समिति। ब्रिटेन की भाँति घन विधेयकों पर सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार होता है, जिसे वह समिति में ही संक्षेप रूप में पेश किया जाता है। कुछ विधेयकों पर विचार करने के लिए विशेष समितियाँ नियुक्त की जाती हैं, कॉमन सभा की विशेष समितियों में सदस्यों की संख्या पर 15 की सीमा है। कॉमन सभा प्रत्येक सत्र में 17 स्थायी समितियाँ नियुक्त करती हैं जिनमें से तीन संयुक्त समितियाँ हैं। उसकी सदस्य संख्या 12 और 60 के बीच में रहती है। इन समितियों में विभिन्न दलों का प्रतिनिधित्व उनकी सदन में संख्या के अनुपात में होता है। सभापति सदा ही बहुमत दल का सदस्य रहता है। संयुक्त समितियाँ दोनों सदन मिलकर बनाते हैं।

6 जापान में विधायी संगठन और प्रक्रिया

डायट का उद्घाटन और सत्र आदि—सम्राट के आदेश द्वारा डायट के सत्र की तारीख घोषित की जाती है। साधारण सत्र प्रति वर्ष साधारणतया दिसम्बर माह में बुलाया जाता है और यह 150 दिन तक चलता है। साधारण सत्र के साथ-साथ विशेष सत्र भी बुलाया जा सकता है। जिस तारीख से दोनों सदनों के सदस्यों का कार्यकाल आरम्भ होगा उसके तीस दिन के भीतर डायट का विशेष सत्र बुलाया जायेगा। इसके अतिरिक्त किसी भी सदन के कम से कम 1/4 सदस्यों के लिखित प्रार्थना-पत्र को सदन का अध्यक्ष केबिनेट के पास भेजकर—असाधारण सत्र की मांग कर सकता है और सरकार के लिए ऐसा सत्र बुलाना आवश्यक है। इसके अतिरिक्त आपात्कालीन मामलों पर विचार करने के लिए भी सरकार असाधारण सत्र बुलाती है। कोसिलर सदन का असाधारण सत्र बुलाने के लिए प्रधानमंत्री को सदन के अध्यक्ष से प्रार्थना करनी पड़ती है, जिसमें एकत्रित होने की तारीख और उन मामलों या विधेयकों का संकेत भी होता है जिन पर विचार होना हो। सम्राट के आदेश में दी गयी तारीख पर डायट के सदस्य अपने-अपने स्थानों

और विशेष हिता की डायट में एक प्रकार से शासनाय अथवा चौनिया का रूप धारण कर लती हैं। समितियों के सभापति अपने अनेक रुत और कृत्या में सरकारी अधिकारिया जैसे बन जात हैं और बहुधा ये अपने अपने विभाग के जोरदार समयका व प्रतिनिधिया की तरह काम करत हैं।¹

ऊपर वर्णित स्थायी तथा विशेष समितियों के अतिरिक्त दो अन्य समिति, या सक्षिप्त वणन यहाँ दना आवश्यक प्रतीत होता है। पहला सम्मेलन समिति, जिसका निर्माण तम होता है जब किसी विधायक, वजट सधि या प्रधानमन्त्री के नाम तय करने पर दोनों सदनों के बीच गहरा मतभेद अथवा सघष पदा हो जाय। इस समिति में दोनों सदना के 10-10 सदस्य निय जात हैं जो एक सभापति चुनते हैं। इसी समिति का मुख्य काम उत्पन्न हुए मतभेद अथवा सघष का दूर करना होता है। दूसरी, सयुक्त विधायी समिति है, जिसमें प्रतिनिधि सदन व कौंसिलर सदन के क्रमश 10 और 8 सदस्य लिये जाते हैं। इस समिति का प्रयय दोनों सदना को इन बातों के विषय में परामश देना है—(1) राष्ट्रीय नीति मामला को डायट के विचाराधीन आना जिनने समस्यायें उत्पन्न हो सकती हो, (2) विधि निर्माण के लिये नय प्रस्तावा और विघटित केनि आदेश व कानूना और (3) डायट से सम्बन्धित कानूनों व नियमा का दोहराया जाना।

डायट का सचिवालय तथा सायनरी आदि—प्रत्येक सदन का सचिवालय है, जिसका कलन्य उसके सभी कार्यों का प्रयय करना है। सचिवालय सदन के अध्यक्ष निदेशन के अधीन है। मुख्य सेक्रेटरी जो सदस्या से बाहर का व्यक्ति होता है, सचिवालय का इंचाज है और सरकारी आलपो व पनो पर हस्ताक्षर करता है। डायट के सदस्या को उनके कार्यों के खोज जानि में सहायता देने के लिये एक डायट पुस्तकालय की स्थापना की गयी है। इसके अतिरिक्त सदस्यों को विधेयको के प्रारूप आदि तयार करने में सहायता देने के लिए प्रत्येक सदन के लिए एक विधायी ब्यूरो भी स्थापित किया गया है।

विधायी प्रक्रिया—आरम्भ में ही यह बता दना उचित होगा कि जापान की डायट में वितीय प्रक्रिया साधारण प्रक्रिया से भिन्न नहीं है केवल एक दो बातों में साधारण व वजट विधेयक (Budget bills) के बारे में अन्तर है। विधायी प्रक्रिया को सन्धे में अप्रतिष्ठित शीपको के अतगत सुगमता से रखा जा सकता है। विधेयको की उत्पत्ति कई स्रोता से हो सकती है—(1) कोई भी सदस्य विधेयक पेश कर सकता है, (2) विभिन्न समितिया तथा केनिट विधेयको के प्रस्ताव में पहल कर सकती है। अधिकतर विधेयक, जिनके प्रस्ताव सम्बंधित सरकारी विभाग या अधिकरण रखते हैं केनिट में स्वीकृत होने पर डायट में आते हैं अर्थात् सरकार द्वारा पेश किये जाते हैं। विधेयको के प्रारूप तयार कराने में विधायी ब्यूरो आवश्यक सहायता देती है। नियमों के अनुसार कोई भी सदस्य विधेयक पेश कर सकता है, यदि प्रतिनिधि सदन व कौंसिलर सदन के क्रमश 20 या अधिक और 10 या अधिक सदस्य उसका समर्थन करें जो पेश करने वाला सदस्य लिखित रूप में प्राप्त करता है। यदि विधेयक का सम्बन्ध वजट से हो तो पेश करने वाला सदस्य को प्रतिनिधि सदन व कौंसिलर सदन में क्रमश 50 और 20 या अधिक सदस्य का समर्थन प्राप्त करना आवश्यक है। यदि कोई सदस्य ऐसा प्रस्ताव पेश करना चाहे जिसका सम्बन्ध सन्ध के अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, मिनिया में विश्वास या अविश्वास से हो तो सदस्य अपने प्रस्ताव के प्रारूप में उस विषय से सम्बन्धित कारणों को भी देना और उस पर कम से कम 59 समर्थकों के हस्ताक्षर होने आवश्यक हैं।

जब कोई भी विधेयक पेश हो जाता है, तो अध्यक्ष उसे सभी सदस्यों में वितरित कराने के साथ-साथ उपयुक्त समिति को भी उस पर रिपोर्ट देने के लिए सुपुद कर देता है। यदि यह निश्चय

मछली, (9) वाणिज्य और उद्योग, (10) परिवहन, (11) संचार, (12) निर्माण, (13) ऑडिट, (14) सदन का प्रबंध और (15) अनुशासन।¹ यनागा के अनुसार सितम्बर 1953 में प्रत्येक सदन की 22 स्थायी समितियाँ थीं। स्थायी समितियों के सदस्यों की नियुक्ति प्रत्येक सदन द्वारा सत्र के आरम्भ में होती है और सदस्य उन समितियों में अपनी सदस्यता की अवधि तक रहते हैं। नियमों के अनुसार प्रत्येक सदस्य कम से कम किसी एक समिति का सदस्य अवश्य रहता है और कोई भी सदस्य तीन समितियों से अधिक का सदस्य नहीं हो सकता।

विशेष समितियाँ—स्थायी समितियों के अतिरिक्त प्रत्येक सदन विशेष समितियाँ भी नियुक्त कर सकता है। विशेष रूप से ऐसे मामले पर विचार करने के लिए जो किसी स्थायी समितियों के सदस्य भी सदन द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और वे तब तक सदस्य रहते हैं जब तक विशेष समिति का कार्य समाप्त न हो। समिति के सदस्यों को विभिन्न दलों से उनकी संख्या के अनुपात में लिया जाता है। समितियों के सभापतियों का चुनाव राजनीति के दलीय पक्षपात के आधार पर किया जाता है। वहाँ पर संयुक्त राज्य अमरीका की भाँति ज्येष्ठता की पद्धति (seniority system) को नहीं अपनाया गया है।

समितियों के कार्य—स्थायी और विशेष समितियाँ उन मामलों की परीक्षा करती हैं, जो उससे सुपुर्द किये जाते हैं अपना कार्य साधारणतया डायट के सत्र के दौरान करती हैं। जब डायट का सत्र न हो रहा हो, ये समितियाँ उन्हें सदन द्वारा विशेष रूप से सौंपे हुए मामलों पर विचार करती हैं। किसी भी समिति में तब तक कोई कार्य नहीं किया जा सकता जब तक कि कम से कम उसके आधे सदस्य बैठक में उपस्थित न हों। समिति में सभी प्रश्नों पर बहुमत सन्निध्य होते हैं और किसी प्रश्न पर दोनों पक्षों में बराबर मत आने पर सभापति को निर्णायक मत देने का अधिकार है। समितियों को अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले मामलों के बारे में विधेयकों का प्रस्ताव रखने का भी अधिकार है। ऐसे विधेयकों का प्रस्ताव समिति के सभापति द्वारा रखा जाता है। समितियों को सावजनिक हित अथवा जनता से सम्बंधित महत्वपूर्ण मामलों पर सावजनिक सुनवाई करने का अधिकार प्राप्त है। ऐसे अवसरों पर वे विचाराधीन विषयों में से सम्बंधित पक्षों, विद्वान और अनुभवी व्यक्तियों के मतों को सुनती हैं। समितियाँ चाहे तो गुप्त बैठकें कर सकती हैं। समितियों की कार्यवाही में दशक रूप में केवल डायट के सदस्य ही सम्मिलित हो सकते हैं। समितियों के निधियों और कार्यवाही की रिपोर्ट सदन के सामने सभापतियों द्वारा रखी जाती है। प्रत्येक समिति को योग्य अथवा विशेष ज्ञान प्राप्त सहायक अधिकारी और रिसर्च सेक्रेटरी भी नियुक्त करने की शक्ति प्राप्त है।

समालोचना—समितियों का गठन शासन के विभिन्न पहलुओं के आधार पर होता है जैसा कि संयुक्त राज्य अमरीका में है। अतएव उन्हें विशेष ज्ञान प्राप्त समितियाँ कह सकते हैं। इनके सदस्य अपनी अवधि के अंत तक रहते हैं, उनकी नियुक्ति प्रति वर्ष नहीं होती। समितियों की शक्तियाँ और उनके कार्य महत्वपूर्ण हैं। वे अपनी ओर से विधायी प्रस्ताव भी पेश कर सकती हैं और उन्हें संयुक्त राज्य अमरीका की समितियों की तरह सावजनिक सुनवाई का अधिकार भी है, परंतु उन्हें विधेयकों के सम्बंध में वह शक्ति प्राप्त नहीं है जो कि संयुक्त राज्य अमरीका में कांग्रेस की समितियों को है। यनागा का मत है कि समितियों की संख्या बहुत अधिक है, जिसके परिणामस्वरूप राष्ट्रीय मामलों छोटे छोटे खण्डों में विभाजित हो जाते हैं। इसके कारण राष्ट्रीय समस्याओं के बारे में एकीकृत तथा बृहत् दृष्टिकोण के विकास में गम्भीर बाधा पैदा होती है। विभिन्न प्रशासनिक विभागों के लिये अलग अलग समितियाँ हैं, जिसके कारण समितियाँ प्रशासनिक विभागों

विषय में यह आवश्यक है कि यदि दोनों सदनों में मतभेद उत्पन्न हो तो पहले उस दूर करने के लिए सम्मेलन समिति अवश्य बैठवाई जायेगी। इसके विफल रहने पर प्रतिनिधि सदन का दूसरी बार 2/3 के बहुमत से विषय ठीका निणय अंतिम रहगा। (4) जैसा कि अब अनेक राज्यों में व्यवस्था है जापान में भी बजट सम्प्रदायी विधेयको का आरम्भ प्रतिनिधि सदन में ही हो सकता है क्योंकि यह माना है कि उसे राष्ट्रीय वित्त पर नियंत्रण शक्ति प्राप्त है।

यदि कौंसिलर सदन किसी ऐसे विधायी प्रस्ताव को अस्वीकार कर दे जिसे प्रतिनिधि-सदन ने पास कर दिया हो अथवा उस प्रस्ताव पर (विधायक काल को छोड़ कर) 60 दिन के भीतर कायवाही न कर, तो प्रतिनिधि सदन कौंसिलर सदन के प्रतिपक्ष को 2/3 के बहुमत से गिरा सकता है। दोनों सदनों के बीच मतभेद पैदा होने की दशा में प्रतिनिधि सदन दोनों की संयुक्त समिति की बैठक उस प्रस्ताव पर विचार करने के लिए बुला सकता है। बजट और संधियों पर स्वीकृति देने की प्रक्रिया अन्य विधायी प्रस्तावों से भिन्न है। बजट या संधि का पहले प्रतिनिधि सदन में पेश करना और उस पर उसकी स्वीकृति मिलना आवश्यक है। प्रतिनिधि-सदन का निणय ही डायट का निणय समझा जाता है—(1) जबकि कौंसिलर सदन प्रतिनिधि सदन से भिन्न निणय करता है और जब दोनों सदनों की संयुक्त समिति के द्वारा भी सहमति प्राप्त नहीं हो सकती या (2) कौंसिलर सदन (विधायक काल का छोड़कर) 30 दिन के भीतर बजट या संधि पर (प्रतिनिधि सदन द्वारा पारित किये जाने पर भी) कोई कायवाही नहीं करता या ऐसे विधेयको पर, जिनका सम्बन्ध केवल किसी एक स्थानीय संस्था (single local entity) से हो, उस स्थानीय क्षेत्र की जनता के बहुमत की स्वीकृति मिलनी आवश्यक है। डायट सविधान के संशोधनों पर तभी पहल कर सकती है जबकि प्रत्येक सदन की कुल सदस्य संख्या के 2/3 सदस्य उसके पक्ष में मतदान करें। उस संशोधन प्रस्ताव पर उसके बाद जनता के बहुमत द्वारा सम्पुष्टि करण होना आवश्यक है। जब प्रतिनिधि सदन का विघटन होता है, तभी कौंसिलर सदन भी बंद हो जाता है। परन्तु राष्ट्रीय आपात् काल में केबिनेट कौंसिलर सदन का आपात्कालीन सत्र बुला सकती है।

7 फ्रान्स में विधायी संगठन और प्रक्रिया

सदस्यों के विशेषाधिकार—सविधान के अनुसार पार्लियामेंट से सदस्यों को तीन प्रकार के विशेषाधिकार (privileges) अथवा विमुक्तियाँ (immunities) प्राप्त हैं। प्रथम, किसी भी सदस्य द्वारा अपने कसब्य पालन में दिये गये मतों अथवा मत की अभिव्यक्ति के लिए उसके विरुद्ध कानूनी कार्यवाही नहीं हो सकती और उसे बंदी नहीं बनाया जा सकता। यह विमुक्ति पार्लियामेंट में दिये गये भाषणों के मतों के लिए है जिससे कि वह अपना कार्य स्वतंत्रतापूर्वक कर सकें, परन्तु पार्लियामेंट ने बाहर किसी भी बात के कहने या प्रकाशित करने का उह उत्तरदायित्व भरेना होता है। दूसरी, पार्लियामेंट के सत्रों के दौरान पार्लियामेंट के किसी सदस्य को कानून का गम्भीर अतिक्रमण करने के सिवा (बिना सदन द्वारा अधिकार दिये गये) अन्य अपराधों व कदाचार के लिए न तो नजरबन्द किया जा सकता है और न उसके विरुद्ध कानूनी कार्यवाही ही की जा सकती है। तीसरी, पार्लियामेंट के सदस्य के विरुद्ध गम्भीर अतिक्रमण के लिए की गई कानूनी कार्यवाही (prosecution) अथवा नजरबन्दी निलम्बित रहेगी, यदि उसका सदन ऐसी प्रार्थना करे। पार्लियामेंट के सदस्यों का वेतन सबसे उच्च वेतन प्राप्त नागरिक अधिकारियों के वेतन से समता रखता है। सदस्यों को एक आधारभूत वेतन (basic salary) मिलता है और उसके अतिरिक्त उपस्थिति के अनुसार वेतन। सतोपजनक उपस्थिति न रहने पर वेतन बंद जाता है, सदस्य ही यह निश्चित करते हैं कि सदस्य को अनुपस्थित रहने के लिए क्या दण्ड दिया जाये।

न हो सके कि विधेयक किस समिति के सुपुद किया जाये तो अध्यक्ष उसे सदन के निणय के अनुसार स्थायी समिति को सुपुद करता है। यदि किसी विधेयक अथवा मामले पर विचार करने के लिए कोई विशेष समिति बँटाई जाये तो अध्यक्ष उसके अधिकार-क्षेत्र में आने वाले विधेयक या मामले को उसी समिति के सुपुद करेगा। समितियाँ को उप समितियाँ नियुक्त करने की शक्ति प्राप्त है। जब कोई विधेयक या मामला किसी समिति को विचार करने के लिए पेश कर दिया जाता है तो समिति सबसे प्रथम उसके आशय और सार के बारे में स्पष्टीकरण सुनती है और तब उसकी परीक्षा आरम्भ करती है। परीक्षा के दौरान समिति सदन के सदस्य को गवाही देने के लिए बुला सकती है या कोई सदस्य ऐसा करने के लिए स्वयं प्रायना कर सकता है। समिति का कोई भी सदस्य विधेयक के बारे में सशोधन पेश कर सकता है, परन्तु लिखित रूप में सशोधन की पूर्व सूचना सभापति को देनी आवश्यक है, समिति सदन के अध्यक्ष द्वारा किसी गवाह को बुला सकती है, और केबिनेट तथा सरकारी अथवा सावजनिक कार्यालयों से आवश्यक रिपोर्ट व रिकार्ड भी मागवा सकती है।

जब समिति किसी विचाराधीन मामले पर विचार अथवा उसकी परीक्षा पूरा कर लेती है, तो वह किसी निणय पर पहुँचती है। समिति उसके सम्बन्ध में सभापति के द्वारा सदन के अध्यक्ष को रिपोर्ट देती है। जब वह विधेयक या मामला सदन की काय-सूची में सम्मिलित हो जाता है, तो समिति का सभापति समिति की कायवाही और परिणामों के विषय में सदन के सामने रिपोर्ट रखता है। यदि किसी विषय पर अल्पमत रिपोर्ट भी हा तो यह भी सदन के सामने आती है। विधेयक पर कोई भी सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव किसी सदस्य द्वारा रखा जा सकता है। इस प्रकार एक सदन में विधेयक पास होता है।

जब केबिनेट किसी विधेयक को एक सदन में पेश कर देती है, तो उसके पांच दिन के भीतर वह उस विधेयक को दूसरे सदन में उसकी प्रारम्भिक परीक्षा के लिए भेजती है। कोई भी विधेयक डायट द्वारा तभी पारित समझा जाता है जबकि वह विधेयक एक ही रूप में दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत किया जाय। किसी विधेयक पर सदनों के बीच मतभेद को दूर करने के लिए सम्मेलन समिति नियुक्त की जाती है। जिस विधेयक या मामले पर दोनों ही सदनों का निणय आवश्यक हो या जिसमें उस पर अंतिम निणय हुआ हो उसका अध्यक्ष अथवा प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष, जबकि प्रतिनिधि मण्डल का निणय ही डायट का निणय हो, उस केबिनेट के द्वारा सन्न्यास की सेवा में पेश करेगा यदि उसे लागू किया जाता है और अन्य मामलों में केबिनेट को ही सन्न्यास की सेवा में भेजे जाने के 30 दिन के भीतर कानून लागू कर दिया जायेगा। अग्रे देशों की तरह जापान की डायट का निम्न सदन भी, जो लोकप्रिय सदन है, दूसरे सदन से अधिक शक्तिशाली है।

प्रतिनिधि सदन की शक्तियाँ कौंसिलर सदन से कई बातों में बड़ी हुई हैं, जिनका संक्षिप्त विवरण अग्रलिखित है—(1) सन्धारण विधेयकों के सम्बन्ध में व्यवस्था इस प्रकार है—जब कोई विधेयक प्रतिनिधि सदन में पास होने के बाद कौंसिलर सदन में जाता है और कौंसिलर सदन उसमें सशोधन कर देता है तो साधारणतया दोनों सदनों के बीच मतभेद को दूर करने के लिए सम्मेलन समिति बिठाई जाती है। परन्तु संविधान के अनुसार (सम्मेलन समिति के असफल होने पर अथवा बिना उसके नियुक्त किए हुए) यदि प्रतिनिधि सदन उसे दूसरी बार सदन में उपस्थित सदस्यों के 2/3 के बहुमत से पारित कर दे तो वह विधेयक कानून बन जायेगा। (2) जिन विधेयकों का प्रतिनिधि सदन अन्त कर देता है, उन पर कौंसिलर सदन को फिर से विचार करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। (3) इसी प्रकार बजट व संधियों की स्वीकृति तथा प्रधानमंत्री व नाम तय करने के सम्बन्ध में प्रतिनिधि सदन की शक्तियाँ बड़ी हुई हैं, परन्तु इनमें से प्रत्येक

समितियाँ—सभापतियों के सम्मेलन और ब्यूरो से बहुत सहायता मिलती है ।

फ्रांस की एसेम्बली के प्रधान की शक्ती की उतना उच्च और निष्पक्ष नहीं समझा जाता जितना कि ब्रिटिश कॉमन सभा के अध्यक्ष की शक्ती का समझा जाता है । इसका कारण यह है फ्रांस में प्रधान अपने दल का सक्रिय सदस्य बना रहता है । परन्तु फ्रांस के सभापति के अनुसार प्रधान के कुछ अथ महत्वपूर्ण कार्य अप्रतिष्ठित हैं—(1) वह साविधानिक परिपक्व के तीनों सदस्यों में से तीन को चुनता है, (2) सीनेट के प्रधान और प्रधानमंत्री के साथ उस इस परिपक्व के सामने अपील करने का अधिकार है, वह किसी निजी सदस्य द्वारा पेश किये गये विधेयक अथवा सशोधन को, जिसे वह साविधानिक समझे, परन्तु जिस सरकार न माने, साविधानिक परिपक्व के सामने पेश कर सकता है, और (3) सविधान की धारा 16 के अंतर्गत जब राष्ट्रपति आपातकालीन घोषणा करना चाहे तो उसे एसेम्बली (व सीनेट) के प्रधान से मन्त्रणा करनी होती है । धारा 32 के अनुसार सीनेट के प्रधान का चुनाव प्रति तीन वर्ष बाद होता है, जबकि उसके 1/3 सदस्य चुनकर आते हैं । सीनेट के प्रधान के कृत्य भी बहुत सीमा तक सभापतित्व करने के सम्बन्ध में बस ही हैं जैसे कि एसेम्बली के प्रधान के । उसे भी साविधानिक परिपक्व के तीनों सदस्यों का चुनाव करने का अधिकार है और आपातकालीन घोषणा करने से पूर्व राष्ट्रपति उससे भी मन्त्रणा करता है ।

सदनों का संगठन—दोनों सदनों का आंतरिक संगठन प्रायः एक समान है । अक्टूबर सत्र के आरम्भ में प्रत्येक सदन एक ब्यूरो का चुनाव करता है, जिसमें प्रधान, उप-प्रधान (जिनकी संख्या एसेम्बली में 6 और सीनेट में 4 है), सेक्रेटरी (एसेम्बली में 12 और सीनेट में 8), जिनका कार्य सरकारी रिकार्ड तैयार करना और मतों को चँक करना है और क्वेश्चर्स (Questures), जिनकी प्रत्येक सदन में संख्या 3 है और जो प्रशासनिक और वित्तीय व्यवस्था के लिए उत्तरदायी होते हैं, सम्मिलित होते हैं । ब्यूरो के कृत्य सामूहिक रूप से एसेम्बली में विभिन्न सेवाओं को संगठित करने व उनकी देख रेख करने और यदि आवश्यकता पड़े तो बहुत सी बातों में (विधेयक अनुशासनात्मक मामला और विधेयकों व प्रस्तावों का पक्ष किया जा सकता है या नहीं, इस प्रश्न पर) परामर्श देना है । प्रत्येक सदन सभापतियों के सम्मेलन को ससदीय और विधायी कार्य सौंप देता है ।

ससदीय समूह (Parliamentary Groups)—प्रत्येक सदन के सदस्य विभिन्न समूहों में बँट जाते हैं । नेशनल एसेम्बली में ससदीय समूह के रूप में भाग्यता पाने के लिए यह आवश्यक है कि उसमें कम से कम 30 सदस्य हों । ससदीय समूहों के लिए एक सभापति चुनता होता है, जो उनके सदस्यों की सूचियों का ब्यूरो में रजिस्टर कराता है । और उनका राजनीतिक सिद्धांतों की घोषणा को प्रकाशित कराता है । अन्य बातों में ससदीय समूहों को जसा व चाहे संगठन बनाने की स्वतन्त्रता है । काक्स अर्थात् ससदीय समूह तीन प्रकार के होते हैं—रबड़ की मोहर जैसे, क्लब जैसे (club like) तथा समदात्मक ढंग (Parliament type) के । पहले प्रकार का उदाहरण साम्यवादी कॉकस है, जिसे पहल करने का अधिकार 'नहीं' के समान है और जिसके सभी कार्यों का नियन्त्रण दलीय सचिवालय करता है । दूसरे प्रकार के काक्स का उदाहरण उग्र दल (radicals) है, जिसके सदस्य महत्वपूर्ण प्रश्नों पर विचार करने के लिए बैठक करते हैं, चिन्तु जो सदन में मतदान आदि के विषय में किसी अनुशासन से नहीं बँधते । तीसरे प्रकार के काक्स समाजवादी, यू० एन० आर० और एम० आर० पी० है । इनके सदस्य काक्स की बैठकों में अपना मत देने के लिए स्वतन्त्र हैं, परन्तु सदन में काक्स के आदेशों के अनुसार कार्य करते हैं, वे दल के आदेश के सामने अपनी अन्तरात्मा की भी परवाह नहीं करते ।

सदनों की बैठकों आदि—पार्लियामेंट की बैठकों का समय-क्रम प्रति सप्ताह एसेम्बली के

1960 में एक सदस्य को प्रति माह कुल मिलाकर लगभग 800 डालर मिलते थे ।

सविधान की धारा 27 के अनुसार पालियामेंट के सदस्यों को वाघने वाली सभी हिदायतें अवैध हैं । पालियामेंट के सदस्यों का मत देने का अधिकार व्यक्तिगत है । असाधारण परिस्थितियों के अतहत आंगिक कानून (organic law) द्वारा कोई सदस्य अपना मत देने का अधिकार किसी अन्य सदस्य को सौंप सकता है, किंतु किसी भी सदस्य को एक से अधिक मत देने का अधिकार नहीं दिया जा सकता । सदस्या के कुछ महत्वपूर्ण कर्तव्य भी हैं । पालियामेंट के सत्रों के दौरान सदस्य से यह आशा की जाती है कि वह सभी बैठकों में उपस्थित रहे । यदि उसे किसी उचित कारण के लिए बैठक में अनुपस्थित रहने की आज्ञा न मिले तो बैठकों से अनुपस्थित रहने पर उसकी बैठक में कटौती होती है । 1958 में बनाये गये एक कानून के अनुसार 'पालियामेंट के सदस्य कोई दूसरा व्यवसाय नहीं कर सकते और वे कोई ऐसा सावजनिक पद ग्रहण नहीं कर सकते जिसके लिए चुनाव न होता हो' अर्थात् वे कम्यूनों की कौंसिलों में मयर व कौंसिलर आदि रह सकते हैं । पालियामेंट के वे सदस्य जो वकील हों या स्वयं या अपने सहयोगियों के द्वारा ऐस फौजदारी मामलों में भाग नहीं ले सकते जिनका राज्य पर प्रभाव पड़ता हो । पालियामेंट के सदस्यों के लिए यह भी मनाही है कि वे वित्त, वाणिज्य और उद्योग से सम्बन्धित किसी भी कारखाने के विज्ञापनों पर अपने नाम के आगे पालियामेंट की सदस्यता के सूचक वाक्यांश आदि का प्रयोग करें ।

पालियामेंट के सत्र—सविधान की धारा 28 के अनुसार वर्ष में पालियामेंट के दो साधारण सत्र होने आवश्यक हैं—प्रथम सत्र अक्टूबर के प्रथम मंगलवार को आरम्भ होकर दिसम्बर के तीसरे शुक्रवार तक चलता है । दूसरा सत्र अप्रैल के अंतिम मंगलवार को आरम्भ होता है, जो तीन माह से अधिक समय तक नहीं चल सकता । धारा 29 के अनुसार पालियामेंट का असाधारण सत्र की व्यवस्था भी है । ऐसा सत्र प्रधानमंत्री या नेशनल एसेम्बली के सदस्यों का बहुमत की प्रार्थना पर किसी विशेष कार्यक्रम पर विचार करने के लिए बुलाया जा सकता है । जब ऐसा सत्र सदस्या की प्रार्थना पर बुलाया जायेगा तो उस कार्य समाप्त होगा या अधिक से अधिक बारह दिन के भीतर सत्र का अंत होना आवश्यक है । धारा 30 के अनुसार वर्ष में दो साधारण सत्रों को छोड़कर, जबकि पालियामेंट अपने अधिकार में एकत्रित होती है, असाधारण सत्रों का आरम्भ और अंत राष्ट्रपति की आज्ञा (decree) द्वारा होता है । सविधान की धारा 31 के अनुसार सदस्यों की कार्यवाही में सरकार (मंत्रिपरिषद्) के सदस्या का भाग लेने का अधिकार है । वे उनमें भाग ले सकते हैं परन्तु मतदान में भाग नहीं ले सकते, क्योंकि वे पालियामेंट के सदस्य नहीं रहते ।

सदनो के प्रधान—सविधान की धारा 32 के अनुसार नेशनल एसेम्बली का प्रधान उसकी पूरी अवधि के लिए चुना जाता है, इससे पूर्व उसके वार्षिक चुनाव की व्यवस्था थी । प्रधान का चुनाव एसेम्बली के प्रथम सत्र की पहली ही बैठक में होता है, उस बैठक में एसेम्बली का सबसे बड़ा सदस्य सभापति रहता है । सविधान में चुनाव पद्धति का कोई उल्लेख नहीं है, वह प्रत्यक्ष जारी है । चुनाव गुप्त मत-पत्र द्वारा होता है । पहले और दूसरे मतदान में सदन के कुल सदस्यों का पूर्ण बहुमत आवश्यक है, परन्तु तीसरे मतदान में केवल सापेक्ष बहुमत काफी है । प्रधान का सबसे महत्वपूर्ण कर्तव्य तो सदन की बैठकों का सभापतित्व करना और उसके स्थायी आदेशों (standing orders) को लागू करना है । बाद विवाद का कार्यक्रम पहले सभापतियाँ सम्मेलन द्वारा निर्धारित कर लिया जाता है और सम्मेलन पर सरकार व सदन के नेता नियंत्रण रहता है । एसेम्बली के स्थायी आदेश भी प्रधान का अपने विवेक के प्रयोग के लिए ही कम अवसर देते हैं । नियमों अथवा आदेशों के लागू करने में प्रधान को दो ■

समिति पद्धति में क्रांतिकारी परिवर्तन अत्यधिक महत्वपूर्ण हैं। पुरानी एसम्बली में 19 विधायक समितियाँ थी। उनमें से कुछ के पास इतना काम था कि वे सारहीन विधेयकों की सत्या वधान में लगी रहती थी जिससे कि वे अपने अस्तित्व को यापोचित ठहरा पाती। अन्ध समितियाँ महत्वपूर्ण समूहों के हित साधन में लगी रहती थी।²

विधेयक पर सदन में विचार—सरकारी विधेयक पर समिति की रिपोर्ट आ जाने पर सदन में विचार में श्री द्वारा की जाने वाली धापणा का वाद होता है। पूर्वगामी व्यवस्था के अनुसार एसम्बली के वाद विवाद सधारणतया समिति द्वारा दी गई रिपोर्ट के आधार पर होता था और विधेयक का संचालन मंत्री के स्थान पर समिति का सभापति करता था। सरकार की अपनी ओर से संशोधन प्रस्ताव पेश करना भी रुठिन था। वर्तमान पद्धति के अनुसार विधेयक का संचालन मंत्री स्वयं करता है और वह उसमें संशोधन पेश कर सकता है। एसम्बली में पहले विधेयक के सामान्य सिद्धांतों पर, जिन्हें सरकार और समिति का प्रस्ताव पेश करते हैं, वाद विवाद होता है। उसके बाद सदन उसकी एक-एक धारा पर मतदान करता है और अन्त में उसके संशोधन रूप में पूर्ण विधेयक पर मतदान होता है। एसम्बली से पास होने के बाद विधेयक सीनेट (या सीनेट से एसम्बली) में जाता है, जहाँ उस पर समान प्रक्रिया के अनुसार विचार होता है। दोनों सदनों द्वारा एक ही रूप में पारित किये जाने पर उसे राष्ट्रपति लागू करता है और वह कानून बनता है।

यदि किसी सरकारी अथवा संसदीय विधेयक पर दोनों सदनों में मतभेद हो तो उसे दूर करने के लिये संविधान की धारा 45 के अनुसार प्रधानमंत्री को अधिकार है कि वह दोनों सदनों के बराबर सदस्यों की एक संयुक्त समिति की बैठक कराये, जिसका कार्य वाद विवाद होने वाले क्षेत्रों में नये रूप का प्रस्ताव रखना है। संयुक्त समिति द्वारा तयार किये गये रूप को सरकार दोनों सदनों की स्वीकृति के लिए पेश करेगी। यदि संयुक्त समिति सहमति पर आधारित रूप स्वीकार न कर सके तो सरकार उस पर एसम्बली व सीनेट द्वारा एक नया वाचन हान का वाद, नेशनल एसम्बली से उस पर अन्तिम निर्णय के लिए कह सकती है। इस प्रकार विधि-निर्माण के मामलों में एसम्बली अन्तिम अधिकार रखती है और सीनेट का भाग गौण है। वाद-विवाद के दौरान मंत्री और समितियों के सभापति किसी भी समय हस्तक्षेप कर सकते हैं। वाद विवाद के दो रूप हो सकते हैं—खुला और सगठित। प्रथम दशा में बोलने वाले सदस्य प्रधान को पहले से सूचना देते हैं और प्रधान उनके बोलने का क्रम विधार्थित करता है। दूसरी दशा में वाद विवाद के लिए कुल समय और उसमें से प्रत्येक संसदीय समूह को मिलने वाला भाग पहले से ही कठोरतापूर्वक नियत कर लिया जाता है। अब एक स्थायी आदेश के अनुसार सदस्यों को अपने लिखित भाषण पढ़ने की मनाही है। किसी भी विधेयक पर मतदान होने से पूर्व विभिन्न समूहों के प्रवक्ताओं को अपना रुख समझाने के लिए 5 मिनट का समय दिया जाता है।

आंगिक कानून (Organic laws)—उन कानूनों का जिन्हें संविधान ने यह नाम दिया है, धारा 46 के अनुसार, अग्रलिखित दशाओं के अन्तर्गत पारित व संशोधित किया जायेगा। सरकारी अथवा संसदीय विधेयक को जिस सदन में वह पेश किया गया हो उस सदन द्वारा विचार तथा मतदान के लिए उनके पेश करने के केवल 15 दिन वाद लाया जायेगा। उसके सम्बन्ध में अन्ध

* The revolution in the committee system is much the most important change in Parliamentary organization. The old Assembly had a remarkable system of nineteen specialist committees. Some had so little to do that they turned to multiplying insignificant bills to justify their existence. Others were bridgeheads of important interest groups which could easily block measures which displeased them.—Williams and Harrison *De Gaulle's Republic* pp 146-47

प्रधान, उप प्रधान, मसौदा समूह के अध्यक्ष, समितियों के प्रधानों और वित्त समिति के रिपोटर की सभा में निर्धारित किया जाता है। वर्तमान सविधान के अ तहत सरकार को समय क्रम पर प्रभावी नियन्त्रण प्राप्त है और वह सरकारी विधेयको तथा ऐसे निजी विधेयको को प्राथमिकता दे सकती है जो उसे स्वीकार्य हो। पार्लियामेंट का प्रथम सत्र लगभग 74 दिन चलता है, जिसमें मुख्यतः बजट पर विचार होता है। दूसरा सत्र तीन माह से कम चलता है और उसमें मुख्यतः विधायी कार्यक्रम पूरा किया जाता है। एसेम्बली सप्ताह में चार दिन अपराह्न में बैठती है और सारे समितियों की बैठकें होती हैं। शुक्रवार की बैठकें साधारणतया प्रश्नों के लिए होती हैं। सविधान की धारा 33 के अनुसार दोनों सदनों की बैठकें खुले रूप से हानी हैं और सरकारी जर्नल में उनके बाद विवाद की विस्तृत रिपोर्ट प्रकाशित होती है। प्रधानमंत्री अथवा 1/10 सदस्यों की प्रार्थना पर किसी भी सदन की गुप्त बैठक बुलाई जा सकती है।

विधायी प्रक्रिया—प्रधानमंत्री और पार्लियामेंट के सदस्यों को विधि निर्माण में पहल करने का अधिकार है। सरकारी विधेयक (Government Bills) पर पहले मंत्रि परिषद् में विचार होता है और उन्हें पार्लियामेंट के किसी भी सदन के सचिवालय में जमा कर दिया जाता है, परन्तु वित्तीय विधेयको को नेशनल एसेम्बली में ही आरम्भ किया जा सकता है, अर्थात् उन पर प्रथम विचार एसेम्बली में होता है। निजी सदस्यों के विधेयक (Private Member's Bills) के नियमानुसार नहीं माने जाते, यदि उनके द्वारा आय में कमी और व्यय में वृद्धि हो। यदि विधेयक अथवा संशोधन कानून की सीमा के बाहर अथवा धारा 38 के अ तहत सौंपी गई सत्ता के विरुद्ध लगे तो सरकार घोषित कर सकती है कि उसे पक्ष नहीं किया जा सकता, परन्तु यदि इस प्रश्न पर सरकार और सम्बन्धित सदन के प्रधान के बीच मत भेद हो, तो प्रश्न को किसी भी पक्ष की प्रार्थना पर साविधानिक परिषद् के सामने पेश किया जायेगा और परिषद् उस पर आठ दिन के भीतर अपना निर्णय देगी।

पेश हो जाने के बाद विधेयको को छ महीने से किसी भी एक नियमन समिति अथवा सरकार या एसेम्बली की प्रार्थना पर किसी तदर्थ (ad hoc) समिति को सुपुर्द कर दिया जाता है। तदर्थ समिति के सदस्यों की संख्या 90 से ऊपर नहीं हो सकती। 1959 में एसेम्बली की छ समितियाँ थी—(1) सांस्कृतिक, पारिवारिक और सामाजिक मामलों की समिति जिसका अधिकार क्षेत्र शिक्षा, कलाओं, खेल, संस्कृति, जनसंख्या, परिवार, सार्वजनिक स्वास्थ्य, सामाजिक सुरक्षा और भूचला आदि तक विस्तृत है। (2) वैदेशिक मामलों की समिति। (3) राष्ट्रीय प्रभिरक्षा और सशस्त्र सेनाओं की समिति। (4) वित्त, अव्यवस्था, और आर्थिक नियोजन की समिति। (5) सविधान, विधि निर्माण और सामान्य प्रशासन की समिति। (6) उत्पादन और व्यापार की समिति। प्रथम और अंतिम समितियों में से प्रत्येक के सदस्यों की संख्या 120 है। तीसरी और पाँचवीं समितियों में से प्रत्येक के सदस्यों की संख्या 90 है और शेष दो में से प्रत्येक के सदस्यों की संख्या 60 है। स्थायी समितियों के सदस्यों का चुनाव मसौदा समूहों द्वारा किया जाता है, जिन्हें उनमें अपने सदस्यों को संस्था के अनुपात में स्थान मिलते हैं। प्रत्येक स्थायी समिति एक सभापति चुनती है और तीन या चार उप सभापति तथा दो से चार तक सेक्रेटरी भी। इनके अतिरिक्त वित्त समिति एवं रिपोटर चुनती है।

समितियों की संस्था में कमी करने के दो उद्देश्य रहे हैं—पहला, समितियों की संस्था को कम करना, जिनके सभापति जबकि उनका कार्य क्षेत्र मन्त्रालयों के समानांतर था, एक प्रकार से आया मन्त्री बन जाते थे। दूसरा, समय की बचत करना, क्योंकि पहले यदि किसी विधेयक का सम्बन्ध एक से अधिक मन्त्रालयों से होता था तो उस पर अनेक सम्बन्धित समितियों का मत भी प्राप्त किया जाता था, जिसमें बहुत समय व्यर्थ हो व्यर्थ होता था। कुछ संसदों के अनुसार

दूसरी, तीसरी कांग्रेस कहा जाता था। 1933 में हुए बीसवें संसदीय कांग्रेस का अनुसार कांग्रेस का सत्र प्रति वर्ष 3 जनवरी से शुरू होता है, जब तक कि कानून द्वारा दूसरी तारीख तय न करें। नियमित वर्ष का वार्षिक सत्र के अतिरिक्त राष्ट्रपति कांग्रेस का विशेष सत्र भी आहूत कर सकता है। साधारणतः कांग्रेस का सत्र जुलाई में समाप्त होता है, किंतु युद्ध या आपात्काल में पूरे वर्ष चल सकता है।

प्रतिनिधि-सदन के अधिकारी—सदन का सबसे महत्वपूर्ण अधिकारी इसका अध्यक्ष (speaker) होता है। सदन के अध्यक्ष का चुनाव प्रत्येक नई कांग्रेस के पहले सत्र के आरम्भ में होता है। संविधान में कोई ऐसा उपबंध नहीं है, किंतु प्रथा के अनुसार अध्यक्ष सदन का सदस्य होता है। अध्यक्ष का चुनाव बहुमत दल अपने संसदीय समूह (caucus) में करता है, फिर भी सदन में उसके चुनाव की औपचारिक कानूनी कार्यवाही की जाती है। अध्यक्ष साधारणतः कोई अनुभवी और उद्यत सदस्य होता है, किंतु व्यक्तिगत लोकप्रियता भी उसके चुनाव में सहायक होती है। अब यह प्रथा पड़ती जा रही है कि यदि वह दल अगली कांग्रेस में बहुमत प्राप्त करता है तो पूर्वगामी अध्यक्ष को ही नया अध्यक्ष बनाया जाता है। अध्यक्ष को वार्षिक वेतन, अन्य भत्तों व सुविधायें मिलती हैं।

अध्यक्ष के मुख्य कार्य इस प्रकार हैं (1) वह सदन की बैठक में सभापति रहता है। (2) सदन की कार्यवाही को शांति और व्यवस्था के साथ चलाता है। (3) सदन की प्रक्रिया के नियमों का आवश्यकता पड़ने पर निवचन करता है। साधारणतया नियमों को लागू करते समय वह निष्पक्ष रहता है, किंतु उनके निवचन में कभी-कभी वह अपने दल का लाभ पहुंचाने का प्रयत्न करता है। (4) सदस्यों को पहचानने अर्थात् बोलने की आज्ञा देने की शक्ति। कोई भी सदस्य तब तक किसी विषय पर भाषण नहीं कर सकता, जब तक कि अध्यक्ष उसे ऐसा करने की आज्ञा न दे। (5) विधेयकों को समितियों के सुपुर्द करना—अध्यक्ष ही विधेयकों को, जो समितियों द्वारा पेश किए जाते हैं, समितियों को उनके द्वारा विचार और कार्यवाही के लिए सुपुर्द करता है। (6) अध्यक्ष को विशेष समितियाँ नियुक्त करने की शक्ति—बहुधा सदन अध्यक्ष को जोड़ करने वाली समितियाँ नियुक्त करने का अधिकार देता है। (7) वह सदन का सदस्य होने के रूप में किसी भी विषय पर बोल सकता है और मतदान भी कर सकता है। कभी कभी वह वाद विवाद में भी भाग लेता है। यदि वह किसी विषय पर मतदान कर चुकता है तो फिर उसे निर्णायक मत का अधिकार नहीं रहता।

प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष की ब्रिटिश कॉमन सभा के अध्यक्ष से तुलना—यह एक सव-विदित बात है कि ब्रिटिश कॉमन सभा का अध्यक्ष पूर्णरूप से निष्पक्ष होता है। उसकी निष्पक्षता इस सीमा तक मानी जाती है कि आगामी चुनाव में उसका विरोध नहीं किया जाता और यदि विरोधी पक्षों का बहुमत होता है तो भी उसे ही अध्यक्ष बनाया जाता है। इसका विपरीत संयुक्त राज्य के प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष अपने दल से सम्बन्ध विच्छेद नहीं करता बल्कि वह तो दल का सदन में महत्त्वपूर्ण नेता होता है। वह अपने कार्य में भी पूर्ण निष्पक्षता का पालन नहीं करता। अवसर पाने पर वह बहुमत दल के पक्ष के समर्थन का प्रयत्न करता है। इसके अतिरिक्त वह वाद-विवाद में भी भाग लेता है, जबकि कॉमन सभा का अध्यक्ष किसी विचारणीय विषय पर अपने विचार कभी भी प्रकट नहीं करता। आगे और रे ने लिखा है कि संयुक्त राज्य अमेरिका में अध्यक्ष पद का विकास ब्रिटेन से बहुत भिन्न आधार पर हुआ है और वह खुले रूप में दलीय व्यक्ति रहता है। रीड और केनन के समय में तो वह राष्ट्रपति के दूसरे स्थान पर ही दल का नेता होता था। फाइनर के अनुसार जबकि ब्रिटिश कॉमन सभा का अध्यक्ष केवल नियमों का उल्लेख करता है (अर्थात् वह पूर्ण निष्पक्षता से लागू करता है) प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष उनके निवचन में अपनी व्यापक विवेकीय शक्ति के द्वारा उनके निर्णय में भी भाग लेता है। प्रतिनिधि सदन का अध्यक्ष

विधेयको जैसी प्रक्रिया का ही पालन होगा, परन्तु यदि दोनों सदनों के बीच मतभेद रहे तो नेशनल एसेम्बली उसके अंतिम वाचन में अपने सदस्यों के पूर्ण बहुमत से उसे स्वीकार करेगी। सीनेट के सम्बन्ध में भी आगिक कानून दोनों के द्वारा इसी प्रकार पारित किये जायेंगे। ऐसे कानूनों को उनकी साविधानिकता पर साविधानिक परिपद द्वारा घोषणा किये जाने के बाद ही लागू किया जायेगा। आगिक कानून वे कानून हैं जो संविधान के कुछ उपबन्धों का स्पष्टीकरण करते हैं तथा अथवा कुछ बातों के सम्बन्ध में संविधान के पूरक हैं। उनमें से अधिकतर अध्यादेशों तथा सरकारी जनरलों में मिलते हैं। कुछ महत्त्वपूर्ण आगिक कानून इन विषयों के बारे में हैं—राष्ट्रपति की अवधि और उसको फिर से चुने जाने के लिए योग्यता, निर्वाचक मण्डल की रचना, नेशनल एसेम्बली के लिए चुनाव और उम्मीदवारों की योग्यताएँ, सीनेट के चुनाव, पार्लियामेंट की रचना, आर्थिक व सामाजिक परिपद की रचना, न्यायपालिका की उच्च परिपद, समुदाय की सीनेट रचना आदि।

8 पश्चिमी जर्मनी में विधायी संगठन और प्रक्रिया

पश्चिमी जर्मनी के लोकप्रिय सदन (Bundestag) में विधि निर्माण प्रक्रिया मुख्य बातें में 1958 से पूर्वकालीन फ्रांसीसी लोकप्रिय सदन के समान है। वंडस्टेग की कार्यसूची उसका प्रधान विभिन्न मांगों का प्राप्त समूहों के नेताओं के साथ बैठकर बनाता है। विधेयक के तीन वाचन भी फ्रांसीसी नमूने पर हैं। समितियाँ छोटी हैं, परन्तु फ्रांस में उनकी संख्या बड़ी थी। समितियों की कार्यवाही साधारणतया वोटों के द्वारा होती है, यद्यपि संगठित हिता को समितियाँ के सदस्यों से सम्पर्क के काफी अवसर मिलते हैं। विधेयक पर सदन में वाद विवाद के दौरान रिपोर्टियर और रिपोर्ट देने वाली समिति के सभापति का कुछ अधिक महत्त्वपूर्ण भाग रहता है, परन्तु उतना नहीं जितना कि फ्रांस में था। बोलने वाले सदस्यों को प्रधान की सूची में नाम लिखना होता है। मंत्री, रिपोर्टियर और ऊपर वाले सदन के सदस्य किसी भी समय बोल सकते हैं, जब भी वे चाहें। वंडस्टेग का प्रधान उसकी कार्यवाही पर सभापतित्व करता है और ऐसे सदस्यों को चुप कर सकता है या सदन से बाहर निकाल सकता है, जो कि विषय से हटकर बोले या अव्यवस्था पदा करें।

पश्चिमी जर्मनी का दूसरा सदन वंडरेट (Bundesrat) इस बात में सभी पाश्चात्य राज्यों के असमान है कि इसका सत्र निरन्तर चलता है। इसके सदस्य राज्य सरकारों के प्रतिनिधि, (और बहुधा केबिनेट के मंत्री) होते हैं, और उन्हें अपनी राज्य सरकार के अनुदेशों के अनुसार ही मतदान करना होता है। उसमें राज्यों के विभिन्न मंत्रालयों के तत्पर रूप समितियाँ हैं, जो कि दोनों ही स्तरों पर न्यायपालिका शाखाओं की विधायी कार्यवाहियों में समन्वय स्थापित करती हैं। प्रत्येक राज्य सरकार का प्रत्येक समिति में एक प्रतिनिधि रहता है। संघीय विधि-निर्माण में वंडरेट की भूमिका दूसरे सदन के समान नहीं है। दोनों सदनों के बीच मतभेद की दशा में, एक मध्यस्थ समिति की रचना की जाती है, जिसमें प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधि मण्डल का प्रतिनिधि रहता है और लोकप्रिय सदन के सदस्य भी बराबर संख्या में रहते हैं। उसका कार्य ऐसा समझौता पूर्ण रूप तैयार करना होता है कि जो दोनों सदनों को स्वीकार्य हो। अधिकतर महत्त्वपूर्ण विधेयकों पर वंडरेट की सहमति आवश्यक है। परन्तु अन्य विषयों पर सप्रतिबंध बहुमत के साथ लोकप्रिय सदन दूसरे सदन के प्रतिरोध के विरुद्ध निर्णय कर सकता है। पास हो जाने पर कानून को संघीय राष्ट्रपति चांसलर और उपयुक्त मंत्री के प्रति हस्ताक्षर के साथ प्रस्थापित होता है।

9 संयुक्त राज्य अमेरिका में विधायी संगठन और प्रक्रिया

कांग्रेस के सत्र—जब से कांग्रेस की स्थापना हुई है प्रति दो वर्ष के 1111 101

सके। इस प्रकार सीनेट में वाद विवाद की समाप्ति (closure) के लिए वाद व्यवस्था नहीं थी और सीनेट के सदस्यों को बोलने की पूर्ण स्वतंत्रता थी। उदाहरण के लिए, अगस्त 1954 में नागरिक अधिकार विधेयक (civil rights bill) पर विचार करने के दौरान मरिलीना राज्य का एक सीनेटर उस विधेयक के विरोध में लगातार 24 घण्टे और 19 मिनट तक बोला।

वाक स्वातंत्र्य का इससे बढ़कर दुरुपयोग नहीं हो सकता। इसी कारण भूतपूर्व राष्ट्रपति विल्सन ने लिखा था कि संयुक्त राज्य अमरीका की सीनेट ही एक ऐसी विधानिक संस्था है जिसमें अल्पमत बहुमत के कार्यों को रोक सकता है। इस दोष को दूर करने के लिए 1917 में एक नियम स्वीकार हुआ। इस नियम के अनुसार कोई भी 16 सदस्य विचाराधीन विषय पर वाद विवाद का अंत कराने के लिए प्रार्थना कर सकते हैं। यदि ऐसी प्रार्थना को सीनेट के 2/3 मतां से स्वीकार कर लिया जाय तो उसके बाद कोई भी सीनेटर उस विषय तथा उसके दोष संशोधना पर एक घण्टे से अधिक नहीं बोल सकता। व्यवहार में इस नियम का पालन करा सकना अधिक उपयोगी सिद्ध नहीं हुआ है। 1917 से 1918 तक इस प्रकार की 22 बार प्रार्थनाएँ की गयीं, जिनमें से केवल चार स्वीकृत हुईं और 1927 के बाद एक बार भी ऐसी स्वीकृति नहीं मिल सकी। परन्तु अब एक अन्य प्रकार से वाद-विवाद की समाप्ति कराई जाती है। यह किसी भी महत्वपूर्ण विषय पर सवसम्मति की सहमति के समझौते द्वारा होता है जिसके अनुसार पहले ही यह समझौता कर लिया जाता है कि विचाराधीन विषय पर एक नियत समय पर मतदान करा लिया जायगा।

समिति पद्धति—संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान में समितियों का उल्लेख नहीं है। आरम्भ में समितियों की आवश्यकता बहुत कम थी और संख्या भी कम थी। उन्नीसवीं शताब्दी के आरम्भ में प्रतिनिधि सदन में केवल 5 स्थायी समितियाँ और सीनेट में एक भी नहीं थी, किन्तु समय बीतने के साथ साथ आवश्यकतानुसार समितियों की संख्या बढ़ती गयी। वर्तमान समिति पद्धति का आधार 1946 का 'विधायिका पुन संगठन कानून' है। इसके पूर्व सदन और सीनेट की स्थायी समितियों की संख्या क्रमशः 48 और 33 थी, जो अब 22 और 16 रह गई है। दोनों सदनो में अधिकतर समितियों के नाम और कार्य प्रायः समान हैं। उदाहरण के लिए दोनों ही सदनो में इन विषयों से सम्बंधित समितियाँ हैं—इंफैंट्री, विनियोग, सैन्य सेनाएँ, बक और मुद्रा, नागरिक सेवा, सावजनिक निर्माण-कार्य, श्रम, विदेश सम्बंध, न्यायपालिका, अंतरराज्यीय और वदेशिक वाणिज्य, इत्यादि। कांग्रेस के दोनों सदनो में स्थायी समितियों के अतिरिक्त विभिन्न प्रकार की समितियाँ भी हैं। विभिन्न प्रकार की समितियों का संक्षिप्त विवेचन निम्नलिखित है—

स्थायी समितियाँ—इनकी संख्या और प्रमुख समितियों के कार्य क्षेत्र का वर्णन ऊपर दिया जा चुका है। इनका निर्वाचन सदन द्वारा होता है और इनमें दोनों ही सदनो के सदस्य सम्मिलित किये जाते हैं और उनकी संख्या सदन की संख्या के अनुपात में रहती है। साधारणतया प्रत्येक सीनेटर दो समितियों का सदस्य रहता है और प्रतिनिधि किसी एक समिति का। समितियों के सभापतियों को ज्येष्ठता के नियम (seniority rule) के आधार पर नियुक्त किया जाता है अर्थात् प्रत्येक समिति में बहुसंख्यक दल का वह सदस्य सभापति बनता है जिसकी समिति की सदस्यता सबसे अधिक हो। सभापति समितियों की कार्यवाही का संचालन करते हैं, वाद विवाद का नेतृत्व करते हैं और सदन में समितियों की रिपोर्ट भी पेश करते हैं। ये कार्य बहुत महत्वपूर्ण हैं।

सदन में प्रस्तुत किये गये प्रायः सभी विधेयक उनके विषयों से सम्बंधित समितियों के सुपुर्द कर दिये जाते हैं। राष्ट्रपति का सदन के आरम्भ में भेजा गया 'संघ की स्थिति सम्बंधी सन्देश' भी खण्डों में विभाजित करके विभिन्न समितियों को विचाराय भेज दिया जाता है। प्रथा के अनुसार समितियों को विधेयकों के स्वरूप तथा विषय पर सभी प्रकार के निष्पत्ति करने का अधिकार है। उनका सबसे महत्वपूर्ण अधिकार तो यह है कि जिन विधेयकों को समाप्त करना

कार्यक्रम के निर्धारण आदि में भी भाग लेता है।¹

प्रतिनिधि-सदन के अध्यक्ष अधिकारी—सदन में दल के नेता (Floor leader) भी होते हैं, क्योंकि संयुक्त राज्य अमरीका के सदन में सदन का नेता और विरोधी पक्ष का नेता होते नहीं। बहुमत तथा अल्पमत दोनों ही दल अपने अपने नेताओं की दलीय कॉन्स या सम्मेलन में छिट करते हैं। जिस प्रकार अपने देश में तथा ब्रिटन में दलीय मीटिंग अथवा सभ्यता होता है, संयुक्त राज्य में डेमोक्रेटिक दल और रिपब्लिकन दल का क्रमशः कॉन्स और कॉन्फ्रेंस (Caucus and Conference) होते हैं। उनका काम अपने सदन की कार्यवाही की देख रेख करना अथवा उस पर नियंत्रण रखना है। दल का नेता सदस्यों से सम्पर्क रखता है और उन्हें दल की इच्छा के अनुसार मत देने के लिए कहता है और दलीय सचिवों के कार्यों का भी निदेशन करता है। दलीय सचिवों का कार्य सदस्यों से दल के निष्कर्षों के अनुसार मतदान कराना होता है और यह दखना भी कि सदस्य महत्वपूर्ण प्रश्नों पर मतदान के समय उपस्थित भी रहें। सदन में सम्पूर्ण समिति का सभापति उपाध्यक्ष का कार्य करता है।

सीनेट के अधिकारी—संविधान के अनुसार संयुक्त राज्य का उप राष्ट्रपति सीनेट का सभापति होता है। सभापति के कार्य और अधिकार लगभग वैसे ही हैं जैसे कि सदन के अध्यक्ष के, परन्तु सदन की कार्यवाही में उसका स्थान प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष के समान महत्वपूर्ण नहीं होता। उसका महत्व बहुत सीमा तक उप राष्ट्रपति के व्यक्तित्व और इस बात पर निर्भर करता है कि सीनेट में उसके दल का बहुमत है या नहीं। सीनेट का उप सभापति भी होता है जिसे एक प्रकार का अस्थायी अध्यक्ष कहते हैं। इसका निर्वाचन सदस्यों द्वारा दलीय आधार पर होता है और उसका काम उप राष्ट्रपति की अनुपस्थिति में सीनेट की बैठकों का सभापतित्व करना है।

वाद विवाद सम्बन्धी नियम—प्रतिनिधि सदन में विचाराधीन विषय पर नियमों के अंतर्गत प्रत्येक सदस्य एक घण्टे तक बोल सकता है। परन्तु सभी को बोलने के लिए इतना समय नहीं मिल पाता। जब किसी विषय पर विचार अथवा वाद विवाद जारी रहता है, किसी भी सदस्य को उस समाप्त कराने के लिए इस उद्देश्य से प्रस्ताव पेश करन (अर्थात् पूरे प्रश्न पर मतदान करा लिया जाय) का अधिकार है। जब ऐसा प्रस्ताव पेश हो जाता है तो उस पर तुरन्त ही मतदान कराया जाता है और यदि इस प्रस्ताव के पक्ष में बहुमत होता है तो वाद विवाद का अन्त हो जाता है और विषय अथवा विचाराधीन विषय पर मतदान कराया जाता है। इसके अतिरिक्त प्रायः सभी महत्वपूर्ण विषयों पर सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार होता है। इसमें वाद विवाद दो भागों में होता है—पहले सम्पूर्ण विषय पर मातृकारण वाद विवाद होता है और बाद में उसके प्रत्येक संवर्ग पर वाद विवाद होता है तथा समाप्ति पर विचार भी। मातृकारण वाद विवाद में साधारणतया दो मदन्य एक पक्ष में और दूसरा विषय में भाग लेते हैं और विस्तृत वाद विवाद में सदस्यों का ५-५ मिनट के लिए प्रस्तावित सभापति पर बोलने का अवसर मिलता है।

सीनेट में किसी भी विचाराधीन विषय पर वाद विवाद को समाप्त करने के लिए प्रस्ताव पेश करने का नियम नहीं है। इसी कारण सीनेट में फिलिबस्टरिंग (Filibustering) करने की प्रथा जारी है जिसका अर्थ है कि अल्प मत वाले सदस्य किसी विषय या प्रस्ताव के विरोध में चाहे जितने समय तक बोल जा सकते हैं, जिससे कि बहुमत विचाराधीन विषय को समाप्त नहीं कर पाएँ।

¹ Whereas the Speaker of the House of Commons may by order of the House the Speaker of the House of Representatives has often made the same by wide discretion in interpretation, in a *proceedings of the House*—*Flour H. Theory and Practice of Modern*

हो। ये समितियाँ स्थायी तथा प्रचर दोनों ही प्रकार की हो सकती हैं। स्थायी समितियाँ कांग्रेस के कानून के अनुसार बनती हैं और प्रचर समितियाँ दोनों सदन के प्रस्ताव पर। ऐसी समितियों में उल्लेखनीय ये हैं—मुद्रण, कांग्रेस का पुस्तकालय, अणु शक्ति और आंतरिक आय कर विषयों में सम्बन्धित समितियाँ।

सम्पूर्ण सदन समिति—इस समिति का उद्देश्य महत्वपूर्ण कार्यों को शीघ्र कराना है। यह समिति यूनिटन क्लेण्डर पर आय सभी विधेयकों पर सभ की स्थिति पर सम्पूर्ण सदन के रूप में विचार करती है। निजी विधेयकों के क्लेण्डर पर आये विधेयकों पर भी सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार होता है। साधारणतया किसी सदन के प्रस्ताव पर सम्पूर्ण सदन समिति का रूप धारण कर लेता है। इसका सभापति अध्यक्ष के स्थान पर कोई अन्य सदस्य होता है, जिस अध्यक्ष नियुक्त करता है। इस समिति का मुख्य काम यह है कि इसमें कोई सचालन सम्बन्धी नियमों का कठोरता से पालन नहीं होता, अतएव वाय शीघ्रता में हो जाता है। इसकी बैठक के लिए गणपूर्ति (quorum) केवल 100 है जबकि सदन की बैठकों में कम से कम बहुमत उपस्थित होना आवश्यक है। इसमें प्रत्येक सदस्य को दोहरे की स्वतन्त्रता होती है, परन्तु केवल पाँच-पाँच मिनट के लिए ही। जिन विधेयकों पर यह समिति विचार तथा निर्णय कर लेती है, वे पास होने से पूर्व सदन में आते हैं। यह समिति केवल प्रतिनिधि सदन ही नियुक्त करता है।

सम्मेलन समितियाँ—जब कभी दोनों सदन के बीच किसी विधेयक पर मतभेद उत्पन्न हो जाता है, तो उस दूर करने के लिए दोनों सदन इस प्रकार की समितियाँ नियुक्त करते हैं। ये समितियाँ जिनमें दोनों ही सदनों के सदस्य होते हैं, मतभेद को दूर करने और सहमति अथवा समझौते के आधार पर विधेयक को स्वीकार करती हैं। ये समितियाँ भी एक प्रकार की संयुक्त समितियाँ होती हैं, किन्तु स्थायी सम्मेलन समितियों के सदस्यों को सदन का अध्यक्ष और उप-राष्ट्रपति (जो सीनेट का सभापति होता है) नियुक्त करते हैं। यदि सम्मेलन समिति सहमति के आधार पर विधेयक तयार करने में सफल हो जाती है, तो इसकी रिपोर्ट दोनों सदन में रखी जाती है। यदि दोनों सदन उस स्वीकार कर लेते हैं तो विधेयक कानून बन जाता है, अन्यथा या तो विधेयक का अन्त हो जाता है अथवा उस पर फिर से सम्मेलन समिति बँटाई जाती है।

सदन की स्टोयरिंग समिति—दोनों ही सदन इस प्रकार की समितियाँ नियुक्त करते हैं। ये समितियाँ सदन के सीनेट में कार्यक्रम (order of business) निर्धारित करती हैं। ये ही समितियाँ दल की नीति और कार्यवाही पर साधारण नियंत्रण रखती हैं जिस कारण इन्हें नीति समितियाँ भी कहा जाता है। इस समिति का सभापति बहुमत दल के कैंकस द्वारा नियुक्त होता है। इस समिति के दो कार्य मुख्य हैं—(1) सदन के क्लेण्डर पर बहुत बड़ी संख्या में आये विधेयकों में से उह छानना जिसे बहुसंख्यक दल शीघ्र ही पास कराना चाहता है। (2) ऐसे विधेयकों पर विचार किये जाने के माग में आने वाली रुकावटों को दूर करना।

समिति पद्धति पर विचार—कांग्रेस की विधि निर्माण प्रक्रिया में समितियों का यह देशों की तुलना में कहीं अधिक महत्त्व है। इसी कारण जैसा पहले बताया गया है, स्थायी समितियाँ एक प्रकार की लघु विधायिकाएँ हैं। कांग्रेस की समितियाँ द्वारा जिन विधेयकों की सिफारिश की जाती है उसमें से बहुत बड़ी संख्या में कानून बन जाते हैं और कानूनों का सार समितियों में ही अधिकांशतः निर्धारित होता है। परन्तु संयुक्त राज्य अमेरिका की समिति पद्धति में कुछ दोष उल्लेखनीय हैं, जिनका अति संक्षिप्त विवेचन यहाँ दिया जाता है—1948 से पूर्व स्थायी समितियाँ की संख्या बहुत बड़ी थी, जो अब घटा दी गयी है, किन्तु इन समितियों का आकार अभी तक पहले की भाँति छोटा है। सीनेट व सदन की अधिकतर समितियाँ के सदस्यों की संख्या क्रमशः 15 और 25 है। यद्यपि इन समितियों के सदस्यों में दोनों ही प्रमुख दलों के प्रतिनिधि रहते हैं,

चाह, विचार करके अथवा बिना विचार किये ही उन पर सदन में रिपोर्ट नहीं देती। इस प्रकार प्रतिवर्ष हजारों विधेयक समितियों में ही समाप्त हो जाते हैं। समितियों में सभी प्रकार के महत्त्वपूर्ण परिवर्तन व संशोधन भी पेश किये जाते हैं। इन्हीं कारणों से कुछ लेखकों ने संयुक्त राज्य की समितियों को लघु विधायिकाएँ कहा है।¹ कुछ लेखकों ने इन्हीं सदन की आँखें, कान और हाथ बताया है। इस कथन से इन समितियों का महत्त्व का पता चलता है। ये समितियाँ सभी विधेयकों की पूर्ण रूप से परीक्षा करती हैं, व्यक्तियों की गवाहियाँ लेती हैं और खूब छानबीन के बाद उनके ऊपर सदन में रिपोर्ट पेश करती हैं। संक्षेप में, कांग्रेस की समितियाँ उसके वास्तविक काम भार को सम्भालने वाली निकाय हैं। उनके नाम, सत्र और नियम पर ही विधायी कार्यक्रम की पूर्ण विज्ञा और सार मुख्यतः निर्भर करते हैं। यद्यपि वे राष्ट्रीय कानूनों के प्रारम्भिक स्रोत नहीं हैं, किन्तु वे अवश्य ही वह माग हैं जिनके द्वारा विधायी प्रस्ताव कानून बनाने से पूर्व होकर जाते हैं।

नियम समिति—यह सदन की अत्यन्त महत्त्वपूर्ण समिति है। प्रत्येक कांग्रेस में 20-30 हजार विधेयक पेश होते हैं। उनमें से बहुत बड़ी संख्या की काट छाट तो विभिन्न समितियाँ ही कर देती हैं, परन्तु फिर भी महत्त्वपूर्ण विधेयकों पर विचार करने के लिए सदन को काफी समय नहीं मिल पाता। इस उद्देश्य की प्राप्ति में नियम समिति द्वारा बनाये गये विशेष नियम अथवा आदेश बहुत सहायक होते हैं। अब इसके सदस्यों की संख्या बढ रही है और इसके सदस्य दोनों प्रमुख दलों से लिए जाते हैं। अब अध्यक्ष इसका सभापति नहीं होता, किन्तु इसके सभापति का स्थान अब भी बड़ा महत्त्वपूर्ण है, महत्त्व में वह अध्यक्ष और बहुमत दल के नेता के बाद ही आता है। नियम समिति के मुख्य अधिकार इस समय इस प्रकार हैं—(1) प्रत्येक नयी कांग्रेस के आरम्भ में प्रक्रिया सम्बन्धी नये नियमों और उन पर जाये संशोधनों पर विचार करना। (2) वाद विवाद समाप्त करने और पेश किये जाने वाले विधेयकों तथा प्रस्तावों के सम्बन्ध में प्रक्रिया विन्यास के लिए नियम बनाना। (3) जब चाहे कोई विधेयक तैयार करके, जो कि उससे भिन्न हो सकता है, सदन के विचाराय पेश कर सकती है, और (4) विशेष अवसरों पर विशेष नियम बना सकती है अथवा ऐसे निश्चय कर सकती है—विचाराधीन विधेयकों में से कौन सा पहले या बाद में प्रस्तुत किया जाये और कितने तथा किस प्रकार के संशोधन उस पर रखे जा सकते हैं। इसी कारण सदन का अल्पसंख्यक दल सदा ही इसके द्वारा बनाये गये प्रतिबन्ध नियमों (gag rules) के विरुद्ध आवाज उठाता रहता है।

प्रवर समितियाँ—इनकी नियुक्ति समय समय पर विशेष उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए की जाती है। ये समितियाँ एक प्रकार से अस्थायी होती हैं और इनका काम की समाप्ति पर अन्त हो जाता है। प्रतिनिधि सदन की प्रवर समितियाँ के सदस्यों की नियुक्ति अध्यक्ष द्वारा की जाती है और इनकी रचना सदन के साधारण प्रस्ताव पर की जाती है। साधारणतया किसी प्रवर समिति को विशेष समस्या के अध्ययन अथवा उसके विषय में छानबीन करने के लिए निश्चित समय के लिए नियुक्त किया जाता है। ऐसी समितियों को कांग्रेस के स्थगन के बाद भी अपना काम जारी रखने का अधिकार दिया जाता है। इन्हीं समितियों को विशेष समितियाँ भी कहा जाता है। दोनों ही सदन इस प्रकार की समितियों का प्रयोग करते हैं।

संयुक्त समितियाँ—कभी कभी कांग्रेस के दोनों सदन संयुक्त समितियाँ भी नियुक्त कर देते हैं। इनका मुख्य रूप में ऐसे विषयों से सम्बन्ध होता है जिन पर सदन का समबर्ती अधिकार क्षेत्र

¹ The committees are in fact the real legislative bodies of the House of Representatives. They have been called the little legislatures by the critics. They have full power over bills committed to them except that they cannot change the title or subject but amendment of a project may essentially change it.—*Ibid* p. 497

वैदेशिक नीति के किसी पहलू के सम्बन्ध में अपने मत की अभिव्यक्ति अथवा सदन सम्बन्धी नियमों में परिवर्तन ऐसे प्रस्ताव द्वारा कर सकता है। किसी भी विधेयक के सम्बन्ध में प्रक्रिया के मुख्य चरणों (main stages) और सम्बन्धित बातों का सक्षिप्त वर्णन निम्न प्रकार है।

विधेयक का प्रारूप तैयार करना और उसे पेश करना—संयुक्त राज्य अमेरिका में सरकारी विधेयक तो नहीं होते, किन्तु अधिकतर महत्त्वपूर्ण विधेयकों को कायपालिका शाखा में तैयार किया जाता है, बहुत से विधेयक प्रभावशाली समूहों द्वारा तैयार किये जाते हैं और अधिकतर विधेयकों की उत्पत्ति मार्गोपाय समिति में होती है। महत्त्वपूर्ण विधेयकों की भाषा और उनके प्रारूप तैयार करने में सदस्य और विशेषज्ञों का हाथ रहता है। कोई भी एक या अधिक सदस्य किसी विधेयक अथवा प्रस्ताव को प्रतिनिधि सदन अथवा सीनेट में पेश कर सकते हैं। विधेयक पेश करने के लिए पेश करने वालों को विधेयक सदन के क्लर्क के डेस्क तक भेजना होता है। विधेयकों को जिन सदन में वे आरम्भ होते हैं, उसके अनुसार 'एच० आर०' अथवा 'एस' से अंकित कर दिया जाता है। इस प्रकार की कोई सीमा नहीं लगी है कि एक सदस्य कितने विधेयक पेश कर सकता है। पेश किये जाने वाले विधेयकों की संख्या बहुत बड़ी होती है और उनमें से दसवाँ या बारहवाँ भाग कठिनाई से कानून का रूप पाता है। शेष विधेयकों का कांग्रेस के अंत के साथ ही अंत हो जाता है, अर्थात् नई कांग्रेस में नये सिरे से विधेयक पेश किये जाते हैं।

समिति में विचार—प्रत्येक विधेयक को पेश होने के बाद ही सदन का अध्यक्ष सम्बन्धित समिति (appropriate committee) के सुपुत्र कर देता है। विधेयक के सम्बन्ध में समिति विचार करती है और इनमें से किसी एक निर्णय पर पहुँचती है—(अ) विधेयक के पक्ष में सदन को रिपोर्ट दे उसके पारित करने के लिए सिफारिश करे, और सदन में उसके ऊपर विचार के दौरान उसका समर्थन करे, (आ) उसके विरुद्ध रिपोर्ट दे और उसका सदन में भी विरोध करे, यदि अब सदस्य उसे पारित कराने का प्रयत्न करें, या (इ) उस पर कोई कार्यवाही न करे और विधेयक को समिति के फाइल में ही समाप्त हो जाने दे। जब किसी विधेयक पर समिति विचार कर लेती है और अपनी रिपोर्ट तैयार कर लेती है तो विधेयक उसी सदन में विचार के लिए वापस भेजा जाता है, जिसमें वह आरम्भ हुआ हो। परन्तु ऐसा प्रत्येक विधेयक सदन में विचार हेतु पहुँचने से पूर्व तीन मुख्य सूचियों (Calenders) में से किसी एक में सम्मिलित किया जाता है। आय कर, धन या सम्पत्ति के विनियोग से प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष रूप में सम्बन्धित विधेयक 'सब कलेण्डर' में रखे जाते हैं। अब सभी सार्वजनिक विधेयक, जिनका स्वरूप वित्तीय नहीं होता, 'सदन कलेण्डर' में सम्मिलित किये जाते हैं और सभी निजी विधेयक 'निजी कलेण्डर' (Private calender) में सम्मिलित किये जाते हैं। सब व सदन कलेण्डरों से ऐसे विधेयकों को, जिनके बारे में प्रवाद नहीं हो सके 'सहमति कलेण्डर' में स्थानांतरित किया जा सकता है। ऐसे विधेयक जिन्हें समितियों से वापस लिया गया हो सदन के सामने 'डिस्टिन्क्शन कलेण्डर' पर रखे जाते हैं। प्रतिनिधि सदन के एक नियम के अनुसार विधेयकों का सदन में विचार के लिए उसी क्रम में लिया जाता है जो क्रम उनका कलेण्डरों में होता है, किन्तु अधिक महत्त्वपूर्ण विधेयकों के सम्बन्ध में बहुधा अपवाद कर दिया जाता है।

सदन में विधेयकों पर विचार—जब विधेयक सदन के सामने आता है तो उस पर वाद-विवाद होता है। सदन के नियमों के अनुसार प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होते हैं। पहले वाचा तो तभी पूरा हो जाता है जब विधेयक पेश होने के बाद उनका शीपक सदन के रिकार्ड और जर्नल छपा जाता है। दूसरा वाचन, जो वास्तव में पूरा होता है, तब किया जाता है जब विधेयक समिति से सदन के सामने आता है या उस पर सम्पूर्ण सदन की समिति में विचार किया जाता है। दूसरे वाचन के दौरान में पहले साधारण वाद विवाद होता है और जब विधेयक के खण्डों

फिर भी इनके बारे में यह नहीं कहा जा सकता कि इनमें सीनेट व सदन के सभी वर्गों व हितों का प्रतिनिधित्व रहता है। राष्ट्र का उचित प्रतिनिधित्व करने के लिए ये बहुत ही छोटी हैं।

इन समितियों का दूसरा दोष इनके सभापतियों की नियुक्ति का ढंग—ज्येष्ठता का नियम है। उसमें योग्यता पर ध्यान नहीं दिया जाता, जिसके कारण परिश्रमी और योग्य व्यक्तियों को अपने काम में उत्साह नहीं रहता। तीसरे, यद्यपि इन समितियों को विशेषज्ञता व सहायका की सुविधाएँ प्राप्त हैं, किन्तु ऐसी सुविधाएँ अपर्याप्त हैं। चौथे, यद्यपि समितियों का प्रयोग काम को शीघ्रता से संचालित करना है, किन्तु बहुत सी समितियों के कारण कांग्रेस के काम में घीमापन आता है और देर लगती है अन्त में, कुछ आलोचकों के अनुसार इनकी शक्तियाँ बहुत विस्तृत हैं। समितियों का अंतिम दोष यह है कि उनकी कुछ विशेषताएँ हैं जिनके कारण नियम बनाने में देरी व कठिनाई होती है। एक तो वहाँ यह प्रथा है कि समितियाँ अपने काम में समितियों को सौंप देती हैं। इससे भी बढ़कर महत्त्वपूर्ण तथ्य यह है कि उनकी रचना का आधार दोनों सदनों में उनका दलगत संतुलन है।¹ 1949 में सदन ने नियम समिति की शक्तियों को कम कर दिया और यह व्यवस्था की कि यदि समिति किसी विधेयक पर 21 दिन तक कोई कार्यवाही न कर तो समिति का सभापति उस विधेयक को बिना किसी विशेष नियम के निश्चित तिथि को सदन में प्रस्तुत कर सकता है। यद्यपि नियम समिति की उस आधार पर बड़ी आलोचना की गयी है और वह उदारवादी विधेयकों के माग में बाधा डालती है, किन्तु यह कुछ अवांछनीय विधेयकों को सदन में अवश्य ही जाने से रोकती है। 1950 में समिति की शक्तियों को फिर से प्रदान करने की चेष्टा की गयी, परन्तु उसमें सफलता नहीं मिली।

विधि निर्माण और वित्तीय प्रक्रिया—कांग्रेस में प्रस्तुत विधेयक दो प्रकार के होते हैं—सावजनिक (public) और निजी (private)। सावजनिक विधेयकों और संकल्पों का सम्बन्ध सामान्य विषयों अथवा सार्वसारण जनता से होता है। इसके विपरीत निजी विधेयकों का रूप विशेष विधि-निर्माण का होता है। बहुत से निजी विधेयकों को इस उद्देश्य से पेश किया जाता है कि जिन व्यक्तियों को सरकारी काम से हटाना पड़ें, उन्हें उसके लिए प्रतिकर की व्यवस्था की जा सके, जबकि प्रचलित कानूनों के अंतर्गत उपचार के लिए आवश्यक व्यवस्था न हो। निजी विधेयकों की कानून बनाने की सम्भावना प्रायः कम होती है, यदि उनके पक्ष में सभी की सहमति न हो।

कांग्रेस के दोनों सदनों में सम्पूर्ण विधि निर्माण के चार रूप अथवा प्रकार हैं, जिनको संक्षिप्त ढंग में अग्रलिखित है (1) विधेयक (Bill)—इनका प्रयोग अधिकांश विधि निर्माण के लिए किया जाता है, चाहे वे सावजनिक हों या निजी। (2) संयुक्त संकल्प (Joint resolution)—इनके कानून बनाने के लिए, विधेयकों की तरह, राष्ट्रपति के हस्ताक्षर आवश्यक हैं। विधेयकों और संयुक्त प्रस्तावों में कोई महत्त्वपूर्ण अंतर नहीं है, विधेयक स्थायी होते हैं और संयुक्त प्रस्ताव अस्थायी। (3) समवर्ती संकल्प (Concurrent resolution)—इनका स्वरूप साधारणतया विधायी नहीं होता, परन्तु इनका सम्बन्ध केवल कांग्रेस से होता है या यों मतां प्रयोजनों अथवा सिद्धांतों की अभिव्यक्ति करते हैं। इसका एक बहुत अच्छा उदाहरण ऐसा समवर्ती प्रस्ताव होगा कि कांग्रेस के मतानुसार साम्यवादी चीन को संयुक्त राष्ट्र सभा का सदस्य न बनाया जाय। (4) साधारण संकल्प (Simple resolutions)—इसका प्रभाव बहुत ही सीमित होता है, क्योंकि इसका सम्बन्ध कांग्रेस के केवल एक ही सदन से होता है। कोई भी सदन

¹ Still more important is the fact that the committees themselves in their party composition reflect more or less the balance of parties within their respective houses —Beloff M *The American Federal Government* pp 148

नहीं करते। (4) प्रत्येक राष्ट्र में एक ही जगह पर विधेयक की मर्यादा बहुत बढ़ा (12-14) द्वारा तक होती है, कि तु नाम ही या न या नही की मर्यादा लगभग 1,000 होती है। (5) कार्यकारी के सदस्य और अधिकारी विशेष शक्ति युक्त स्थानों तथा अस्थायी समितियों के नामों का नाम नहीं रखते हैं और समितियों का नाम भी सभी सूचना प्राप्त कर सकते हैं, कि तु सम्पूर्ण सदन में वापस लाया जा प्रत्येक वही पूरा मन है, क्योंकि वापस लाया विधायिका में अलग है।

9 स्विट्जरलैंड में विधायी संगठन और प्रक्रिया

सदन का संगठन—दोनों ही सदन एक-एक सभाओं और उप-सभाओं में पुनर्गठित हैं। सभापतियों का संयुक्त राज्य अमेरिका में प्रतिनिधि मण्डल के अध्यक्ष (Speaker) की तरह कोई विशेष अधिकार अथवा शक्त नहीं प्राप्त हुई है, वे सदन की बैठक का सभापति बनते हैं और आवश्यकता पड़ने पर निर्णायक मत दे सकते हैं, फिर भी उनका पद सम्मानित है। साधारण नियम यह है कि सभापति विभिन्न दलों के सदस्यों से समय-समय पर क्रमशः चुने जाते हैं। धारा 82 के अनुसार कोसिल आफ स्टेट के सभापति और उप-सभापति का चुनाव सदस्यों में से प्रत्येक क्षेत्र के लिए होता है, परन्तु यह अभिसमय पड़ गया है कि एक वर्ष तक अपराधों पर रहें। जनरल कोसिल के सभापति और उप-सभापति के लिए व्यवस्था इस प्रकार है—कोई सभापति अगले वर्ष सभापति अथवा उप-सभापति नहीं चुना जा सकता। सभापति के अनुसार ही इस सदन के सभापति और उप-सभापति का चुनाव भी प्रत्येक वर्ष के लिए होता था, परन्तु अभिसमय के अनुसार उसका चुनाव भी एक वर्ष की अवधि के लिए होता है।

सत्र प्रावि—स्विट्जरलैंड की फेडरल एसेम्बली प्रतिवर्ष, नियमा के अनुसार नियत दिन, साधारण सत्र के लिए एकत्रित होती है। जनरल कोसिल के सदस्यों अथवा 5 सदस्यों की प्राप्ति पर फेडरल कोसिल उसका साधारण सत्र बुला सकती है, परन्तु ऐसा सत्र बहुत ही कम होता है। दोनों सदन का सभापति और विपक्ष उनके सम्बन्धी प्रस्तावों से होता है न कि वापस लाया जा आदेश से, जैसा कि भारत और ब्रिटन में होता है। दोनों सदन में गणपूर्ति के लिए बहुसंख्या की उपस्थिति आवश्यक है और नियम मतदान में भाग लेने वाले सदस्यों के बहुमत से होते हैं। सभापति एसेम्बली के प्रति वर्ष साधारणतया चार सत्र होते हैं और एसेम्बली के मतदान कर वर्ष में 10-12 सप्ताह काय करती है। सदस्यों की विभिन्न भाषाओं में बोलने का अधिकार है, परन्तु सरकारी आदेश केवल तीन राज-भाषाओं (जर्मन, फ्रेंच और इटालियन) में ही प्रकाशित होते हैं, क्योंकि रोमांश चौथी राष्ट्रीय भाषा है, किन्तु राज-भाषा नहीं है। सदस्य अपने अपने स्थान से खड़े होकर बोलते हैं। सदन में सदस्यगण दलीय आधार पर अथवा सरकारी और विरोधी पक्ष में नहीं बैठते, वे निर्वाचन जिलों अथवा वे दोनों के अनुसार बैठते हैं। सदस्यों को प्रश्न पूछने का अधिकार है, किन्तु फेडरल एसेम्बली में प्राप्त की तरह प्रश्नों से उत्पन्न वाद-विवाद का आधार पर मित्रमण्डल में विश्वास और अविश्वास का प्रस्ताव नहीं उठता।

दोनों सदन के बीच सम्बन्ध—फेडरल एसेम्बली के दोनों सदन की शक्तियाँ पूर्णतया बराबर हैं। अतः केवल यह है कि जब दोनों सदन की संयुक्त बैठक होती है, तो वे बड़े सदन के भवन में एकत्रित होते हैं और नेशनल कोसिल का सभापति संयुक्त बैठक का सभापति बनता है। कोई भी कानून अथवा प्रस्ताव तब तक पास नहीं होता जब तक कि दोनों सदन उसे स्वीकार न कर लें। दोनों सदन में से किसी एक को दूसरे पर किसी भी बात में प्राथमिकता प्राप्त नहीं है, बजट सम्बन्धी मामलों में भी दोनों की शक्तियाँ पूर्णतः सम हैं। प्रत्येक सत्र के आरम्भ में दोनों सदन के सभापति सहमति के आधार पर कार्य विभाजन कर लेते हैं। उदाहरण के लिए, प्रचानुसार जब साधारण बजट पर नेशनल कोसिल में वाद-विवाद होता है तो कोसिल ऑफ स्टेट में सभापति

(Sections) पर एक एक करके विचार होता है तभी उनसे सम्बंधित सशोधनों पर भी विचार किया जाता है। पूर्ण विधेयक पर विचार और वाद विवाद हो चुकने के बाद अध्यक्ष कहता है—‘प्रश्न तीसरे वाचन के लिए प्रस्तुत है।’ यदि यह प्रस्ताव स्वीकृत हो जाता है तो विधेयक पर तीसरा वाचन आरम्भ हो जाता है और सदन उसमें लग जाता है। तीसरे वाचन अथवा विचार के बाद अध्यक्ष कहता है—‘प्रश्न, विधेयक को अंतिम रूप से पारित कराने का है’ जब विधेयक सदन में पास हो जाता है तो उसे सीनेट में विचार के लिए भेज दिया जाता है।

सदन में मतदान की पद्धतियाँ—सदन में मतदान के लिए चार पद्धतियों का प्रयोग किया जाता है (क) साधारणतया सबसे पहले आवाज द्वारा मत लिया जाता है। यदि यह अनिर्णित हो अथवा गणपूर्ति का 1/5 ऐसी प्राथना करे तो दूसरी पद्धति का प्रयोग किया जा सकता है। (ख) मत विभाजन (division) अर्थात् सदस्य खड़े हो जाते हैं और अध्यक्ष उनकी गिनती करता है। (ग) गणको (Tellers) द्वारा मता की गिनती का अर्थ यह है कि सदस्य खड़े होकर किसी एक नियत स्थान से गणको के सामने स क्रमवार निकलते हैं। (घ) ‘हाँ’ या ‘ना’ द्वारा अर्थात् सदन का कलक सदस्यों के नाम पुकारता है और ये एक एक करके ‘हाँ’ या ‘ना’ कहते हैं।

दूसरे सदन में विधेयक पर विचार—उसी कांग्रेस में, शीघ्र ही अथवा कुछ समय बाद वही या यूनाधिक अंश में वैसा ही विधेयक दूसरे सदन के सामने आता है और उसके सम्बन्ध में प्रायः वही प्रक्रिया का पालन होता है जैसी कि ऊपर वर्णित है। सीनेट में विधेयक पेश करने की कार्यवाही इस धापणा के साथ पूरी हो जाती है कि अमुक सीनेटर विधेयक को पेश करता है। विधेयक का शीपक पढ़कर सुना दिया जाता है और इस प्रकार विधेयक का प्रथम वाचन पूर्ण हो जाता है। इसके उपरांत विधेयक पर समिति में विचार होता है और समिति की रिपोर्ट पक्ष में होने पर विधेयक को सीनेट में क्लेण्डर में सम्मिलित कर लिया जाता है। इसके बाद विधेयक पर सीनेट में विचार होता है।

सम्मेलन समिति—यदि एक ही सदन पर दोनों सदनों द्वारा पारित किये गये विधेयकों के रूप विस्तार की बातों में एक दूसरे से भिन्न हो, तो उनमें मतभेद की बातों पर विचार करने के लिए दोनों सदनों के अध्यक्ष सम्मेलन समिति में भाग लेने वाले सदस्यों को नियुक्त कर देते हैं और ये प्रतिनिधि मतभेद दूर करने अथवा समझौते का प्रयत्न करते हैं। जब समझौता हो जाता है और सहमति के आधार पर तैयार किया गया विधेयक दोनों सदनों में एक ही रूप में पास हो जाता है तो उसे राष्ट्रपति की स्वीकृति अथवा उसके हस्ताक्षर के लिए भेजा जाता है। राष्ट्रपति के हस्ताक्षर होने पर विधेयक कानून बन जाता है। यदि राष्ट्रपति चाहे तो उसको अपन सुझावों सहित वापस लौटा सकता है। यदि कांग्रेस उस विधेयक को दूसरी बार ढ़ के बहुमत से पारित कर देती है तो वह कानून बन जाता है। जो विधेयक कांग्रेस के सत्र के समाप्त होने के दस दिन के भीतर राष्ट्रपति के पास जाते हैं, राष्ट्रपति उन पर कोई कार्यवाही न करके उनका अंत कर सकता है। सदन और सीनेट के क्लेण्डरों पर आये हुए विधेयकों को दूसरे वाचन के लिए सदन की नियम समिति (अथवा विनियोग या मार्गोपाय समिति) या सीनेट के बहुसंख्यक नेता द्वारा सीनेट समितियों की मनना स छोड़ा जाता है।

नियन्त्रक—कांग्रेस में विधायी तथा वित्तीय प्रक्रिया के सम्बन्ध में ये बातें ध्यान न देने योग्य हैं—(1) संयुक्त राज्य अमरीका की विधि निर्माण प्रक्रिया में समितियों का महत्त्व अत्यंत देशों की तुलना में बहुत ही विस्तृत और वास्तविक है। समितियाँ एक प्रकार की लघु विधायिकाएँ बताई गयी हैं। (2) कांग्रेस की कार्यवाही में कैंबिनेट के सदस्य भाग नहीं ले सकते। अतएव सदनों में प्रभावी नवृत्त का अभाव है। (3) दोनों सदनों में दल है, किन्तु उनका संगठन ब्रिटेन जैसा सुदृढ़ और सदस्यों के ऊपर अनुशासन कड़ा नहीं है। सदनों में दल, सरकारी पक्ष अथवा विरोधी पक्ष की भाँति कार्य

पहल की सक्ति ताह जहाँ लिखित हू, बायपासिता का हो ययाम म विधेयता क प्राप्ति तयार करन और उ ह फेडरल एसम्बली म पंग ररता क वि ग्यापितार ता एसधितार प्राप्ति है ।

समितियों का प्रयोग—ताही सदन म बायप्रम न अधितर प्रश्ना ता पढ़न समितिया क मुपुद रर दिया जाता है । समितिया म सभी दला का प्रतिनिधित्व रहता है । जब क समितियों एकमत निणय पर पहुँचती है तो क एर रिपोटर चुनी है, जो दाँते टिप्पण का सम्पूर्ण सदन के सामने रखता है । महत्त्वपूर्ण प्रश्नों न सम्बध म दो रिपोटर नियुक्त किय जात है । उन म एन जमन और दूसरा फासोसी भाषा बोलता जान हूा है । जब काद मामला महत्त्वपूर्ण हान क साथ साथ प्रवादमय भी हाता है, तो समितिया बहुमत और अल्पमत रिपोर्टें रती है, जिन निए अलग अलग रिपोटर हात है । पूर्ति कौनिल आफ स्टेट म सदस्या की मस्या बहुत रत है, प्रत्येक सदस्य क पाग दूसरे सदन के सदस्य की तुलना म अधिक सीमित रान हाता है । वित्त समितिया क विषय म पहल ही सिरा जा चुता है ।

दोना सदन म धाद विवाद के समय पूर्ण व्यवस्था रानम रहती है । सदस्या ता व्यवहार बडा गिफ्ट और एन दूसरे क प्रति सम्मानपूर्ण हाता है । दाँते सदन मात बातावरण म कुलतता पूर्ण बाय करत ह । मुनरो और जयस्ट क अनुसार फेडरल एसम्बली म प्रक्रिया की चार गिपताएँ य है—(1) दोना सदन म अधितर विधेयक एन साथ पंग हात है । (2) विधेयक क प्राप्ति तयार करन और पंग ररता म प्रपान प्रभाव फेडरल कौनिल ता रहता है । (3) दोना सदन अपना बहुमत भा बाय समितिया द्वारा करत है । (4) दोना सदन म विधायी मतभेद बहुत कम हाते हैं ।

10 सोवियत सघ मे विधायी सगठन और प्रनिया

सर्वोच्च सोवियत की प्रक्रिया-सम्बधी बातें—सर्वोच्च सोवियत की बाय सूची म कानून बनाने के प्रस्ताव बहुत कम हाते हैं, उसकी बाय सूची म अधिवतर विषय सरकारी बायों की रिपोर्टें मुनन स सम्बधित हात हैं । साधारणतया रिपोर्ट को कोई मभी प्रस्तुत करता है, उसके बाद कोई सदस्य गडा होकर उसके कुछ पहलुओं की प्रशंसा करता है और प्रस्ताव पंग करता है कि उस स्वीकार कर लिया जाय । यह प्रस्ताव साधारणतया सवसम्मति स स्वीकृत हो जाता है । सर्वोच्च सोवियत इतने कम कानून पास करती है कि इसका विधि निमाण सम्बधी बाय अत्यंत महत्त्वहीन हाता है । उदाहरणार्थ, वर्तमान सर्वोच्च सोवियत न 1958 म अपने प्रथम सत्र म केवल पाँच कानून पास किये । सर्वोच्च सोवियत मन्त्रिपरिषद् क प्रेसीडियम द्वारा की गई आपत्तिया पर औपचारिक स्वीकृति प्रदान करती है । विधेयकों के प्रस्ताव पंग करने का अधिकार दोना सदन, उनकी स्थायी समितिया, सर्वोच्च सोवियत के सदस्या, मन्त्रिपरिषद् के सदस्य और सभी सघीय गणराज्यों की है । कानूनी प्रस्तावों पर दोना सदन म थोडा सा धाद विवाद हाता है और उसके बाद उन पर मतदान कराया जाता है । मतदान पहले प्रत्येक घारा पर हाता है और अन्त म सम्पूर्ण कानून पर । साधारण धाद विवाद के दौरान 50 सदस्यो के प्रत्येक समूह की एक रिपोटर चुनने का अधिकार है, जो धाद विवाद म भाग लेता है । इन रिपोटरों की आरम्भ म एक एक घण्टे तक भाषण देने और धाद विवाद के धाद जाधे जाधे घण्टे तक साराश देने के लिए समय मिलता है । कुछ ज्येष्ठ सदस्यो की एक समिति काय सूची तयार करता है । प्रश्नों की सस्या बहुत कम हाती है और उनका उद्देश्य केवल साधारण सूचना पाना हाता है । यद्यपि अंग्रेजी म इस अधिकार को फ्रास की तरह 'इन्टरपेलेशन' कहा गया है, किंतु सर्वोच्च सोवियत म फ्रास की

रेलो के वजट पर वाद विवाद होता है। यदि किसी विचाराधीन विषय पर दोनों सदनों के बीच मतभेद उत्पन्न हो जाय, तो उस प्रश्न को दोनों सदनों के बराबर सदस्यों की पंच समिति को सुपुर्द कर दिया जाता है। यदि फिर भी कोई सहमतिपूर्ण समझौता नहीं हो पाता तो उस प्रश्न को समाप्त कर दिया जाता है। गतिरोध बहुत ही कम होते हैं और जब कभी भी मतभेद उत्पन्न हुआ है दोनों सदनों को माय समझौता सम्भव हुआ। ऐसे अवसर आये हैं जब कौंसिल ऑफ स्टेट में नेशनल कौंसिल की बात मान ली है और उससे बढ़कर राष्ट्रीयता का परिचय दिया है। वास्तव में अधिकतर राज्यों के द्वितीय सदनों से कौंसिल ऑफ स्टेट एक बात में भिन्न है। यह उनकी तरह प्रथम सदन से अधिक अनुदारवादी नहीं है।

काय प्रणाली—अश्लिखित कार्यों को करने के लिए सधीय एसेम्बली एकात्मक निकाय की तरह काय करती है अर्थात् दोनों सदन संयुक्त बैठक में ये काय करते हैं—(1) कायपालिका, न्यायिक और सच के अथ अधिकारियों को चुनने की शक्ति का प्रयोग करते समय, (2) सामूहिक क्षमा दान तथा साधारण क्षमा दान जारी करने की शक्ति का प्रयोग करते समय, और (3) अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवादों का निर्माण करते समय। अथ सभी कार्यों को करने के लिए दोनों सदन अलग अलग बैठते हैं। दोनों सदनों के सामने अधिकांश काय फेडरल कौंसिल से आता है, क्योंकि उसका यह कर्तव्य है कि वह प्रस्तावनों के बारे में अनेक रिपोर्ट एसेम्बली के सामने प्रस्तुत करे और उसका यह विशेषाधिकार भी है कि वह विधि निर्माण में पहल करे। विधि निर्माण में पहल करने में विशेषाधिकार दोनों सदनों और उनके सदस्यों को भी प्राप्त है। सिद्धांत रूप में दोनों को भी यह विशेषाधिकार प्राप्त है।

साधारणतया फेडरल एसेम्बली फेडरल कौंसिल से प्रार्थना करती है कि वह प्रस्ताव पर अपनी रिपोर्ट दे। दोनों सदन आपस में यह समझौता कर लेते हैं कि कौन सा प्रस्ताव पहले किस सदन में पेश किया जायेगा और पेश हो जाने पर वह प्रस्ताव उस सदन की समिति को सौंप दिया जाता है। यह समिति उस प्रस्ताव की परीक्षा करती है, बहुधा फेडरल कौंसिल के सदस्यों, नागरिक सेवकों और अथ गवाहों के साथ, जिन्हें वह बुलाना ठीक समझे और उसके बाद कानून का प्रारूप (मसविदा) तैयार किया जाता है, सदन उस पर पहले साधारण रूप में विचार करता है और बाद में प्रत्येक अनुच्छेद पर। यदि इस प्रकार विचार किये जाने पर प्रारूप स्वीकृत हो जाता है तो उसे दूसरे सदन में समान कायवाही के लिए भेजा जाता है। किन्तु दोनों सदनों में स्वीकृत हो जाने पर यह आवश्यक नहीं कि विधि निर्माण प्रक्रिया का अन्त हो जाय, क्योंकि संविधान के अनुसार कानून में सारमय परिवर्तनों पर सभी नागरिकों का मत प्राप्त किया जा सकता है। संविधान ने कानून और आज्ञाप्ति में नाम का अन्तर किया है, परन्तु दोनों को एसेम्बली में एक ही प्रकार से पारित किया जाता है और दोनों की कानूनी शक्ति सम होती है। कानूनों पर लोक नियंत्रण कराया जा सकता है और सव्यापी प्रभाव की आज्ञाप्ति पर भी।

किसी निजी सदस्य द्वारा प्रस्तुत विषयगत प्रस्ताव के दो रूप हो सकते हैं—पोस्ट्यूलेट (Postulate) अथवा मोशन (Motion)। पोस्ट्यूलेट की स्वीकृति के लिए पक्ष किये जाने वाले सदन का बहुमत ही आवश्यक है और यह एक प्रकार की फेडरल कौंसिल से प्रार्थना होती है कि वह उसकाय के विधायी प्रस्ताव का प्रारूप तैयार करे, किन्तु फेडरल कौंसिल को यह विवक्षीय शक्ति प्राप्त है कि वह ऐसा करे या न करे। परन्तु मोशन के पास होने के लिए दोनों सदनों का बहुमत उसके पक्ष में होना आवश्यक है और उसके पास होने पर फेडरल कौंसिल के लिए आवश्यक है कि उसका अनुसरण करे और प्रारूप तैयार करके सधीय एसेम्बली में लाय। इसमें यह स्पष्ट है कि प्रत्येक पक्ष के लिए

¹ A postulate is a request addressed to the executive authority that a certain bill be considered but making no specific proposals. If it is passed by a simple majority

सदस्यों के विनाय अधिकार और कतम्ब—साक्षित भय र सविधान र अतगत सदस्यो को कुछ विनायधिकार अथवा विमुक्तियाँ (immunities) प्राप्त हैं। सर्वोच्च साक्षित का नाइ मदस्य जिन दिना उसका सत्र होता है, उसकी सहमति क बिना न तो बन्दी बनाया जा सकता है और न ही उमर बिच्छू अथवा तानूती तामवाही की जा सकती है। जिन दिना सर्वोच्च साक्षित का सत्र नहीं होता, सदस्यो का य दो उनाने तथा उरर बिच्छू कायकाही करने के लिए प्रेसीडियम की सहमति आवश्यक है। सदस्यो ने कुछ विनाय कतम्ब ना है। प्रथम, प्रत्येक सदस्य का चुन जाने पर उसका निर्वाचन उस आदेश से द मरत है अर्थात् उस तथा काय करने हैं, इस सम्बध में निर्वाचक गुहाय द सक्त है और उसका यह कतम्ब है कि वह उरर पूरा करने क लिए प्रयत्न करे। दूसरे, सदस्यगण अपने तथा सर्वोच्च साक्षित क काया क वार म नियमित रूप स रिपाट दते है। सविधान के अतगत निर्वाचक अपन प्रतिनिधि का, यदि उमन उसका आशानुगार काय नहीं किया है, उमकी अवधि क समाप्त होन स पूव वापस भी चुता सक्त है। इन प्रत्यावतन (recall) कहते हैं।

11. साम्यवादी चीन में विधायी संगठन और प्रक्रिया

इस सम्बध में उत्तरात्तीय बातें य हैं—(1) राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस का वष म एक सत्र होता है, जिस इसकी स्थायी समिति आहूत करती है। यदि स्थायी समिति आवश्यक समके या 1/5 प्रतिनिधि ऐसा प्रस्ताव रखें तो इसका और भी सत्र सुनाया जा सकता है। जब राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस एकत्रित होती है तो यह अपन सत्र का संचालन करने क हतु एक प्रेसीडियम चुनती है। (2) राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस समितियाँ का प्रयोग करती है। सविधान के अनुसार यह एक राष्ट्रीयताका की समिति, एक विधेयक समिति, एक बजट समिति और अन्य आवश्यक समितियाँ नियुक्त कर सकती है। जिन दिना राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस का सत्र नहीं चलता, राष्ट्रीयताका की समिति तथा विधेयक समिति राष्ट्रीय कांग्रेस की स्थायी समिति क निर्देशन के अधीन रहती है। राष्ट्रीय कांग्रेस विविध प्रश्ना की जांच करने क लिए या जिन दिना उसका सत्र न हो तो स्थायी समिति आवश्यकता पडने पर जांच समितियाँ भी नियुक्त कर सकती है। जब य समितियाँ जांच करती है, राज्य क सभी अगा, जनता के मधो और सम्बन्धित नागरिका को आवश्यक सूचना देती हाती है।

राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस ने सदस्य, राज्य-गरिपद् उसके मंत्री या आयोगा स प्रश्न पूछ सकते है, जिनका उत्तर दिया जाना आवश्यक है। जिन दिना राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस का सत्र चल रहा हो तो उसकी आना के बिना राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस का कोई सदस्य बन्दी बनाया जा सकता है और न ही उसके बिच्छू मुकदमा चलाया जा सकता है। जिन दिना राष्ट्रीय कांग्रेस का सत्र न चल रहा हो, सदस्यो की गिरफ्तारी आदि के लिए स्थायी समिति की आना जरूरी है। अत म, एक उत्तरात्तीय बात यह है कि राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस के सदस्य अपन निर्वाचका की देख रेक के अधीन है। काय प्रणाली का वणन अन्य स्थान पर किया जा चुका है।

12. युगोस्लाविया में विधायी संगठन और प्रक्रिया

एसेम्बली का एक अध्यक्ष और एक या अधिक उपअध्यक्ष होते हैं और वे फेडरल चेम्बर के सदस्यो म से चुने जाते हैं। प्रत्येक चेम्बर का, उपराष्ट्रा के चेम्बर का भी, अपना एक अध्यक्ष होता है। इनका कार्यकाल चार वष होता है और उन्हें उ ही पदो के लिए फिर से लगातार दूसरी अवधि के लिए नहीं चुना जा सकता है। एसेम्बली का एक सेक्रेटरी भी होता है, जिसकी नियुक्ति फेडरल चेम्बर करता है और वही उसे उसके पद से भी हटा सकता है। एसेम्बली का अध्यक्ष एसेम्बली

पालियामेंट की तरह प्रश्न पूछने का परिणाम कभी भी वाद विवाद अथवा मंत्री का अपदस्व होना नहीं होता ।

नयी सर्वोच्च सोवियत के प्रथम सत्र में साधारणतया इस कार्यक्रम का पालन होता है । सर्वोच्च सोवियत के चुनाव के बाद पहले दोनों सदनों की बैठकें अलग अलग होती हैं जिनमें वे अपने अधिकारियों का चुनाव करते हैं, कार्य सूची अथवा समय क्रम को स्वीकार करते हैं और समितियों का चुनाव करते हैं । अगली बैठक में दोनों सदनों की संयुक्त बैठक होती है जिसमें वजट पर रिपोर्ट सुनी जाती है । इस दौरान सदस्य अपने सुझाव देते हैं और वजट प्रस्तावों को साधारण आलोचना भी करते हैं । इसके बाद वित्त मंत्री आलोचना का उत्तर देता है और सुझावों के सम्बन्ध में कुछ आश्वासन भी । अंत में दोनों सदनों की अलग अलग बैठकें होती हैं, जिनमें वजट स्वीकार कर लिया जाता है । इसके बाद दोनों सदनों की पृथक बैठकों में प्रेसीडियम द्वारा जारी की गयी आज्ञप्तियों पर स्वीकृति दी जाती है और कुछ कानून भी पास किये जाते हैं । सत्र की अंतिम बैठक में सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम के सदस्यों के नामों की सूची पर स्वीकृति प्रदान करती है और इसी प्रकार मंत्रि परिषद् के सदस्यों के नाम भी स्वीकार कर लिए जाते हैं । कभी कभी महत्वपूर्ण अंतर्राष्ट्रीय प्रश्नों के सम्बन्ध में भी सर्वोच्च सोवियत प्रस्ताव स्वीकार करती है ।

सर्वोच्च सोवियत की स्थायी समितियाँ—अब राज्यों की विधायिकाओं की तरह सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत भी समितियों का प्रयोग करती है । सर्वोच्च सोवियत के सत्रों के अंतरकाल में भी ये समितियाँ अपने कार्य करती रहती हैं । दोनों सदन अपनी अपनी स्थायी समितियाँ नियुक्त करते हैं, उनमें से मुख्य समितियाँ ये हैं—विधायी प्रस्ताव समिति, वजट समिति, प्रमाणिकरण समिति, वदेशिक मामलों की समिति । ये प्रश्नों पर प्रारम्भिक विचार करती हैं और उन्हें सदन के समक्ष पेश करने के लिए तैयार करती हैं । सदन ही उन पर अंतिम निर्णय करता है । इस प्रकार समितियाँ को विधायी प्रस्तावों को आरम्भ करने का अधिकार प्राप्त है । समितियाँ प्रशासनिक विभागों तथा अधिकारियों से विधायी प्रस्तावों के सम्बन्ध में सरकारी आलेख व सामग्री और लिखित सूचना माँग सकती हैं । इसी बीच में वे सरकार और विभिन्न वैज्ञानिक तथा सावजनिक संगठनों के प्रतिनिधियों की रिपोर्टें भी सुनती हैं । समितियाँ सभी विषयों पर निर्णय बहुमत से किये जाते हैं । प्रत्येक समिति अपने कार्यों के लिए सम्बंधित सदन के प्रति उत्तरदायी होती है और सत्रों के अंतरकाल में सदन के सभापति के प्रति ।

विधायी प्रस्ताव समितियाँ—ये स्वयं विधायी प्रस्ताव तैयार करती हैं और अब ग्रामों द्वारा पेश किये गये प्रस्तावों पर भी विचार करती हैं । ये विचारहीन प्रस्तावों के सम्बन्ध में नागरिकों द्वारा भेजे गये पत्रों पर भी ध्यान देती हैं । दोनों दस दस सदस्यों की विधायी प्रस्ताव समितियाँ नियुक्त करते हैं । वजट समितियों के कार्य का बड़ा महत्त्व है । प्रतिवर्ष ये सरकार द्वारा तैयार किये गये वजट की जांच करती हैं, वत वर्ष के वजट की क्रियावित्ति की रिपोर्टों पर विचार करती हैं और नये वजट की आय तथा व्यय की मंदा पर भी विचार करती हैं । समितियाँ अपने निष्कर्षों के बारे में सम्बंधित सदन को रिपोर्ट देती हैं । प्रत्येक सदन की वजट समिति में 13 सदस्य होते हैं । वदेशिक मामलों की समितियाँ नीति सम्बंधी सभी प्रश्नों पर प्रारम्भिक विचार करती हैं । उनके सम्बन्ध में कभी कभी आवश्यक कानून और प्रस्ताव भी ये समितियाँ पेश कर सकती हैं । संघ की सोवियत और राष्ट्रीयताओं में क्रम 11 और 10 सदस्य होते हैं । प्रमाणिकरण समितियाँ प्रथम सत्र के आरम्भ में प्रत्येक सदन इस प्रकार की एक समिति नियुक्त करता है, जिसमें एक सभापति और कुछ सदस्य होते हैं । ये समितियाँ अपने अपने सदन के नये विचारित सदस्यों के प्रमाण पत्रों की परीक्षा करती हैं, इनके अतिरिक्त प्रत्येक सदन छान-बीन समितियाँ भी नियुक्त कर सक्ता है ।

मामला पर उचित और आवश्यक कायवाही फेडरल चम्बर द्वारा ही जाती है, परन्तु ऐसा करने में यह अंग सक्षम चेम्बरों के साथ मिलकर ही समता के आधार पर ऐसा काम करता है। परन्तु कुछ अंग मामला पर जो अंग चेम्बरों के ही अधिकार क्षेत्र में आते हैं, उचित और आवश्यक कायवाही सम्बंधित चेम्बर ही स्वतंत्र रूप से करते हैं। फेडरल चेम्बर और आर्थिक चम्बर आर्थिक क्षेत्र में काम करने वाले समुदायों में सम्बंधित मामला तथा अर्थव्यवस्था और वित्त के क्षेत्र में जाने वाले मामला पर विचार करते हैं। ये इन क्षेत्रों में बानून पास करते हैं और सामाजिक योजनाएँ भी पारित करते हैं। इसी प्रकार फेडरल चेम्बर शिक्षा व संस्कृति के चम्बर या सावजनिक स्वास्थ्य व सामाजिक कल्याण के चम्बर के साथ मिलकर उनके क्षेत्र में आने वाले मामला पर विचार करता है और सम्बंधित चम्बर के साथ मिलकर उन विषयों के बारे में आवश्यक बानून पारित करता है। फेडरल चम्बर सगठनात्मक व राजनीतिक चम्बर के साथ मिलकर फेडरल बजट और वार्षिक वित्तीय विवरण पास करते हैं।

परन्तु फेडरल चेम्बर स्वतंत्र रूप में उन मामला पर विचार करता है जो वदैनिक नीति, राष्ट्रीय प्रतिरक्षा, राज्य की सुरक्षा के क्षेत्र में आते हैं और यह सामान्य आंतरिक नीति के मामला पर भी विचार करता है तथा आवश्यक बानून बनाता है। यही अंतर्राष्ट्रीय समझौतों की सम्पुष्टि करता है। यही चेम्बर सघीय कार्यकारिणी परिषद् के प्रधान व सदस्या या चुनाव करता है और उन्हें उनके पदों से हटाता भी है। ऐसे ही यह सर्वोच्च तथा साविधानिक न्यायालयों के प्रधान व न्यायाधीशों को नियुक्त करता है और उन्हें उनके पदों से हटा भी सकता है। यही चेम्बर राज्य सचिवों तथा उप-सनापति का नियुक्त करता है तथा पद से हटाता है। सघीय एसेम्बली के सदस्या का प्रतिहार अथवा पारिश्रमिक दिये जाने से बारे में वही नियम करता है। ऐसे ही उन अधिकारियों के पारिश्रमिक भी यही नियत करता है जिन्हें यह नियुक्त करता है। यह ऐसे काम भी करता है जो एसेम्बली के अधिकार क्षेत्र में आते हैं, किन्तु अंग चेम्बरों के अथवा अंग किसी एक चम्बर के अधिकार क्षेत्र में स्वतंत्र रूप से नहीं आते।

काम करने वाले समुदायों का प्रत्येक चम्बर जैसे आर्थिक चम्बर या शान्ति व सांस्कृतिक चम्बर अपने अपने अधिकार क्षेत्र में ऐसे मामलों पर विचार कर सकता है जिनका सम्बंध सघीय एसेम्बली के अंग नियमों से हो तथा अंग ऐसे मामलों पर भी जो उनके सामान्य कार्य संचालन से सम्बंधित हो और उनके काम क्षेत्र में अंग स्वायत्तता प्राप्त सगठनों व काम करने वाले समुदायों से सम्बंधित हो, जिससे कि उनके सम्बन्धों में समन्वय कायम किया जा सके और पारस्परिक सहयोग का विकास किया जा सके। चेम्बरों को इन मामलों के बारे में उपयुक्त या सगुप्त स्वायत्तता प्राप्त सगठनों, काम करने वाले सगठनों और राजकीय घण्टों से सहायता मिलने का अधिकार है। इनमें से प्रत्येक चम्बर, अपना अधिकार क्षेत्र में, फेडरल कार्यकारिणी परिषद् से रिपोर्टें माँग सकता है और उसे प्रश्न सम्बोधित कर सकता है।

एसेम्बली के सभी चेम्बरों के संयुक्त अधिवेशन में गणराज्य के राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति तथा एसेम्बली के प्रधान व उप प्रधान के चुनाव होते हैं और यही प्रतिनिधियों की अवधि के विस्तृत करने का भी नियम करता है। प्रत्येक चेम्बर में बंध नियम चेम्बर में उपस्थित बहुमत से किये जाते हैं, परन्तु उसकी बैठक में कम से कम बहुसंख्या उपस्थित होनी चाहिए। फिर भी कुछ ऐसे नियम होते हैं जिनके लिए सचिवान के अनुसार विशेष बहुमत की आवश्यकता होती है। संयुक्त अधिवेशन में भी एसेम्बली के नियम उपस्थित सदस्यों के बहुमत से होते हैं, जब तक कि किन्हीं विषयों पर नियम के लिए सचिवान द्वारा विशेष बहुमत की आवश्यकता न हो। परन्तु संयुक्त अधिवेशन में भी प्रत्येक चेम्बर के सदस्यों की बहुसंख्या उपस्थित होनी चाहिए। प्रत्येक प्रतिनिधि को अपने चेम्बर में, सघीय कार्यकारिणी परिषद् और चेम्बरों की किसी भी

का प्रतिनिधित्व करता है, वही चेम्बरों में समुक्त अधिवेशन बुला सकता है, वही उनका सभापतित्व करता है और वही एसेम्बली के प्रक्रिया नियमों को लागू करता है। प्रत्येक चेम्बर का अध्यक्ष चेम्बर के निणय के अनुसार अथवा अपने आप जब समझे अपने अपने चेम्बर का अधिवेशन बुलाता है।

प्रतिनिधियों के अधिकार और कर्तव्य—प्रत्येक प्रतिनिधि को उस चेम्बर में जिनका वह सदस्य होता है, विधेयकों, सिफारिशों, घोषणाओं और प्रस्तावों तथा चेम्बर के अधिकार क्षेत्र में आने वाले अन्य प्रश्नों को भी पक्ष करने का अधिकार है। इसके साथ ही उसे सघीय कार्यकारिणी परिषद् के कार्य में नीति से सम्बंधित मामलों, कानूनों के लागू किये जाने अथवा सघीय प्रशासकीय अग्रे के कार्यों की परीक्षा करने का प्रस्ताव पेश करने का भी अधिकार है। प्रतिनिधियों की एक निर्धारित संख्या को, प्रक्रिया नियमों के अनुसार, एसेम्बली के अधिकारियों के चुनाव, नामजदगी, पद से हटाये जाने के बारे में प्रस्ताव पक्ष करने का अधिकार है, जब तक कि इन विषयों के बारे में संविधान द्वारा अन्य व्यवस्था नहीं की गई हो। उन्हें सघीय कार्यकारिणी परिषद् के सदस्यों या सघीय प्रशासनिक अग्रे के अधिकारियों से उनके कार्यों तथा सम्बंधित अग्रे के अधिकार क्षेत्र में आने वाले मामलों के बारे में प्रश्न पूछने का अधिकार है और सम्बंधित अधिकारी जेम्बलित सूचना देगा।

प्रत्येक प्रतिनिधि अपने निर्वाचकों के प्रति उत्तरदायी है और उसे अपने तथा अपने चेम्बर के कार्य के बारे में अपने निर्वाचन क्षेत्र के निर्वाचकों को सूचित रखना चाहिए। प्रत्येक सघीय प्रतिनिधि को उस कम्पून की एसेम्बली के कार्य में भाग लेने का अधिकार है, जिसमें कि वह चुना जाता है। यदि कम्पून की एसेम्बली माँग करे तो प्रतिनिधि को अपने तथा अपने चेम्बर के कार्य के बारे में उसे सूचना देनी चाहिए। फेडरल चेम्बर का कोई भी सदस्य उसी समय किसी राजकीय अग्रे का अधिकारी या कर्मचारी नहीं रह सकता। प्रत्येक प्रतिनिधि को एसेम्बली के भीतर व बाहर सघीय उन्मुक्त के उपभोग का अधिकार है। उन्हें एसेम्बली में दिये गये मत या मत की अभिव्यक्ति के लिए उत्तरदायी नहीं ठहराया जा सकता, बन्दी नहीं बनाया जा सकता या दण्डित नहीं किया जा सकता।

समितियों और आयोग—अप्रतिष्ठित विषयों पर विचार करने के लिए स्थायी समितियाँ नियुक्त की जाती हैं। नीति के सामान्य मामले, उन मामलों के बारे में एसेम्बली में प्रस्ताव पक्ष करने, विधेयकों और एसेम्बली के अन्य कार्यों तथा फेडरल चेम्बर के अधिकार क्षेत्र में आने वाले अन्य मामले, इन समितियों की नियुक्ति और उनके अधिकार क्षेत्रों का निर्माण फेडरल चेम्बर के निणयों द्वारा होते हैं। फेडरल चेम्बर की स्थायी समितियाँ, अपने अपने अधिकार क्षेत्र के भीतर, सामाजिक जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में मामलों की स्थिति पर विचार करती हैं, सघीय अधिकारियों के कार्यों, कानूनों व एसेम्बली के अन्य निणयों को लागू करने के बारे में विचार करती हैं और विधेयकों, कानूनों, संविदा व एसेम्बली के अधिकार क्षेत्र में आने वाले अन्य मामलों का अध्ययन करती हैं तथा अपने निष्कर्षों व प्रस्तावों को फेडरल चेम्बर के सामने पेश करती हैं। आर्थिक चेम्बर, शैक्षिक सांस्कृतिक चेम्बर, सांख्यिक स्वास्थ्य सामाजिक कल्याण का चेम्बर और संगठनात्मक राजनीतिक चेम्बर अपनी अपनी समितियाँ नियुक्त कर सकते हैं, जो विधेयकों और अन्य कानूनी संविदों तथा अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले अन्य मामलों की परीक्षा कर सकती हैं। एसेम्बली के लिए चुनावों तथा नामजदगियों से सम्बंधित मामलों के लिए एक आयोग नियुक्त करना आवश्यक है। उस आयोग का सभापति तथा सदस्यों की बहुसंख्या का चुनाव फेडरल चेम्बर और अन्य चेम्बर अपने सदस्यों में कर सकते हैं।

फेडरल एसेम्बली में कार्य प्रणाली—सघीय एसेम्बली के अधिकार क्षेत्र में आने

तेरहवीं अध्याय

बजट और वित्तीय प्रक्रिया

1. सार्वजनिक वित्त और बजट

सार्वजनिक वित्त—सार्वजनिक वित्त सामान्यतः विस्तृत एवं बहुधा अर्थों में परिभाषित किया जाता है, किन्तु मुख्य रूप से इसका सम्बन्ध सरकार की उन सभी क्रियाओं में है जो 'अर्थ' से सम्बन्धित है। 'सार्वजनिक वित्त' लोक प्रशासन के अधिकारिता (केंद्रीय तथा स्थानीय प्रशासन) की ऐसी क्रियाओं से सम्बन्धित है जिसने आधार पर वे अपने कार्यों को वित्त के माध्यम से पूरा करते हैं। साथ ही राज्य की आय का निर्धारण एवं व्यय को किस प्रकार सन्तुलित किया जाय इसका भी इसमें समावेश होता है। मुख्य रूप से इसमें हम दो क्रियाओं का अध्ययन करते हैं। वर निर्धारण एवं व्यय, किन्तु ऐसी क्रियाएँ जहाँ आय के अनुमान लगाना तथा वर वसूल करना, धन की सुरक्षा देना, लोक श्रृंखला की व्यवस्था करना, आय एवं व्यय के सभी अनुमानों को तैयार करना, बजट को प्रस्तुत करके स्वीकृत कराना, आय व्यय का लेखा, उसकी निर्धारित समय पर जाँच तथा वित्तीय रिपोर्ट आदि सभी बातें सार्वजनिक वित्त में सम्मिलित हैं। 'वित्त' अथवा 'अर्थ' प्रत्येक व्यक्तिगत परिवार, समुदाय एवं व्यापारिक संस्थान की उन महत्वपूर्ण क्रियाओं को प्रभावित करता है जिनमें उनकी आय तथा व्यय की समस्त क्रियाएँ अन्तर्भूत होती हैं। यही सार्वजनिक वित्त के लिए भी पूर्णरूपेण सही है। जब हम सहज रूप में यह कह सकते हैं कि वित्तीय प्रशासन लोक प्रशासन का एक महत्वपूर्ण अंग है। एक लेखक के शब्दों में 'यह सरकार का जीवन रक्त (life blood) है।' एक महान् राजनीतिज्ञ ने यह कहा है कि 'वित्त ही सरकार है। वित्त की सुदृढ़ स्थिति किसी राष्ट्र के राजनीतिक स्वास्थ्य की दृष्टि से सर्वोत्तम महत्व रखती है। सार्वजनिक वित्त का सुदृढ़ होना निश्चित और उस नीति के साथ साथ संगठन पर भी निर्भर करता है, किन्तु अन्य किसी की अपेक्षा संगठन पर यह अधिक आश्रित है।'¹

विलोबी के अनुसार, लोक प्रशासन की विशिष्ट समस्याओं में से अर्थ कोई इतनी महत्वपूर्ण नहीं है जितनी कि सरकार की वित्तीय क्रियाओं का सही संचालन एवं उसकी सुदृढ़ व्यवस्था।² इसके महत्व को इस तथ्य से भी जाना जा सकता है कि प्रत्येक विधायिका का आद्य से अधिक समय केवल वित्तीय मामलों पर विचार के लिए दिया जाता है। हमारे अपने ही देश में ससद तथा राज्यों के विधानमण्डल अपना पूरा एक सत्र, जिसे 'बजट सत्र' कहते हैं और जो कई माह तक चलता है केवल इसी कार्य के सम्पादन हेतु करते हैं। उसी अवसर पर प्रशासन को भी अपनी वित्तीय क्रियाओं की विस्तृत एवं सही रूप (आय व्यय की दृष्टि) से व्यवस्था करनी होती है, इस प्रकार सरकार का प्रत्येक कार्य वित्तीय रेकार्डों में प्रतिबिम्बित होता है। वित्तीय

¹ Chand *The Financial System of India* p 1

² Willoughby W F, *The National Budget System* p 1

समिति को चेम्बर में विधेयक व कानूनों के मसविदे प्रस्तुत करने का अधिकार है। कोई भी चेम्बर ऐसे विधेयक व कानूनों के मसविदे प्रस्तुत कर सकता है। जो कि किसी दूसरे चेम्बर के अधिकार क्षेत्र में आते हों। किसी विधेयक के प्रस्तुत करने का प्रस्ताव स्वायत्तता-प्राप्त संगठनों, सामाजिक राजनीतिक संगठनों व सभा और नागरिकों से आ सकता है।

प्रत्येक चेम्बर को किसी भी विधेयक, सामाजिक योजना के मसविदे और बजट पर विचार विमर्श करने का अधिकार है तथा किसी अथवा ऐसे मामले पर भी जोकि दूसरे चेम्बर के अधिकार क्षेत्र में आता हो और चेम्बर उस विधेयक या मामले के बारे में अपने मत सक्षम चेम्बर के सामने रख सकता है, यदि सम्बंधित विधेयक या विचाराधीन प्रश्न किसी ऐसे क्षेत्र से सम्बंधित हो जो उसके अपने अधिकार क्षेत्र में भी आता हो। सक्षम चेम्बर अथवा चेम्बरों से किसी विधेयक, सामाजिक योजना के मसविदे, बजट या अन्य मामलों के बारे में उनका मत माग सकता है। सक्षम चेम्बर दूसरे चेम्बरों के मतों पर वाद विवाद कर सकता है और उन पर अपनी स्थिति को निर्धारित कर सकता है। प्रत्येक चेम्बर का पृथक् से अपना अपना अधिवेशन होता है, जिसमें वह विचार-विमर्श करता है, परंतु चेम्बर चाहे तो संयुक्त अधिवेशन करके उनमें नियंत्रण कर सकते हैं। किसी कानून के बनाने या किसी और कार्य के लिए दो चेम्बर मिलकर समस्त अधिवेशन कर सकते हैं और समता के आधार पर कानून पास कर सकते हैं। ऐसे ही दो या अधिक चेम्बर संयुक्त अधिवेशन में सामान्य महत्त्व के विषय पर वाद विवाद कर सकते हैं। यदि व चेम्बर संयुक्त अधिवेशन में मतदान करने का नियंत्रण करे, तो प्रत्येक चेम्बर के सदस्य पृथक् रूप में मतदान करते हैं।

चेम्बरों के सम्बंध—कोई कानून या अन्य कार्य जिसके निर्माण में दो चेम्बर समता के आधार पर भाग लेते हैं, तब पारित समझा जाता है जबकि वह दोनों चेम्बरों द्वारा एक ही रूप में पास हो जाता है। परंतु यदि किसी विचाराधीन विषय पर मतभेद पैदा हो जाय और वे उसके बारे में कानून के मसविदे पर लगातार अधिवेशनों में विचार विमर्श करने के बाद भी एकमत न हो, तो दोनों चेम्बर एक संयुक्त आयोग बनाते हैं जिसमें दोनों चेम्बरों के बराबर सदस्य रहते हैं और उस आयोग को यह कार्य सौंपा जाता है कि वह उस विवाद का नियंत्रण करने के लिए अपनी सिफारिश करे। परंतु यदि संयुक्त आयोग भी एकमत पर न पहुँच सके अथवा आयोग द्वारा की गई सिफारिश को कोई भी एक चेम्बर स्वीकार न करे तो वह विधेयक या मसविदा दोनों चेम्बरों के संयुक्त अधिवेशन के सामने रखा जाता है और यदि दोनों चेम्बर भी संयुक्त अधिवेशन द्वारा एकरूप नियंत्रण पर न पहुँचे तो प्रवादमय विधेयक ऐसेम्बली के एजेण्डा से हटा दिया जाता है।

उपराष्ट्रों का चेम्बर—इसका अधिवेशन तब अनिवार्य रूप से होता है जबकि फेडरल चेम्बर के एजेण्डा पर संविधान में परिवर्तन करने का कोई प्रस्ताव हो। इसकी बैठकें तब भी हो सकती हैं जबकि कोई ऐसा विधेयक कानूनी मसविदा या अन्य मामला जिनका सम्बंध उपराष्ट्रों या गणतंत्रों की समता से हो या संविधान द्वारा स्थापित गणतंत्रों के अधिकारों से हो और वे फेडरल चेम्बर के एजेण्डा पर हो। यदि फेडरल चेम्बर उपराष्ट्रों के चेम्बर का प्रस्ताव स्वीकार न करे तो उपराष्ट्रों का चेम्बर उस पर फिर से वाद विवाद कर सकता है। यदि वह अपनी मौलिक स्थिति पर ही अड़ा रहे और विवादग्रस्त मामले पर फेडरल चेम्बर से फिर सहमति के आधार पर समझौता न हो, तो दोनों चेम्बर मिलकर एक संयुक्त आयोग बनायेगा जिसमें दोनों चेम्बरों के बराबर सदस्य होंगे और उस आयोग को ऐसी सिफारिश निर्मित करने का कार्य सौंपा जायगा कि उससे विवाद का अंत हो जाय।

यह एक प्रतिवेदन है और एक प्रस्ताव भी है। यह वह आलेख है जिसके द्वारा मुख्य वायपाल, सरकारी कार्यों के यथाथ सम्पादन के लिए उत्तरदायी प्राधिकारी के रूप में, वर लगाने तथा व्यय की स्वीकृति देने वाले प्राधिकारी (विधायिका) के सामने आता है और इन बातों की पूरी रिपोर्ट देता है कि उसने तथा अधीन अधिकारियों ने गत वित्तीय वर्ष में वित्तीय मामलों का किस प्रकार प्रशासन किया है जिसमें कि वह तोष की वर्तमान स्थिति का प्रदर्शित करता है, इसी सूचनाओं के आधार पर आगामी वर्ष के कार्यक्रमों की रूप रेखा तैयार करता है तथा उन वर्गों की व्यवस्था का सुझाव भी देता है जिसके आधार पर वायव्य को संचालित करने के लिए धन प्राप्त हो और वह पूरा हो सके। बजट एक ऐसी रिपोर्ट है जो सबसे अधिक महत्व रखती है, क्योंकि यही सरकार के वित्तीय कार्यों का आधार है। इस विधायिका के सम्मुख रखा जाना आवश्यक है। वस्तुतः यह उन महत्वपूर्ण संचार साधना में से है जिन्हें वायपालिका विधायिका के माध्यम से जनता तक पहुँचाती है। यह एक प्रस्ताव है, इसमें सरकार के आगे कार्यक्रमों की ओर संकेत होता है तथा नवविषयों की भिन्न भिन्न योजनाओं के लिए वित्त की व्यवस्था का विवरण भी होता है। इसी दृष्टि से राष्ट्रीय बजट का निर्माण होता है तथा उसे प्रस्तुत भी किया जाता है। इस प्रकार बजट राज्य के विवरण पर के प्रयोजन को पूरा करता है। इसका उद्देश्य सरकारी नीति को निर्धारित करने के लिए आवश्यक तथ्यों को संक्षेप में प्रस्तुत करना और साथ ही वित्तीय साधना के लिए व्यवस्था करना है।

बजट के प्रकारों में हम तीन बहुचर्चित रूपों का अध्ययन करते हैं—संतुलित बजट, बचत का बजट एवं घाटे का बजट। संतुलित बजट में पूँज अनुमानित आय तथा पूँज अनुमानित व्यय समान होते हैं। साधारणतः सरकारी बजट ऐसा ही होना चाहिए, लेकिन कठिनाई से ही ऐसा हो पाता है। बचत के दिखाने वाले बजट के अनुसार अनुमानित व्यय से आय अधिक होनी चाहिए। एक अच्छे बजट को कुछ न कुछ बचत सुरक्षित रूप से दिखानी चाहिए। बचत वाला बजट सदा स्वागत योग्य है। किंतु यह भी कठिनाई से ही देखने को मिलता है। घाटे का बजट ऐसा बजट होता है जिसमें अनुमानित व्यय अनुमानित आय से अधिक होता है। ऐसा बजट आवश्यकता का सूचक होने के साथ साथ विकासशील देशों की अव्यवस्था का एक सामान्य लक्षण है। असंतुलित अथवा घाटे का बजट सावजनिक ऋणग्रस्तता के साथ साथ सभी सम्बंधित लोगों में चिंता पैदा करता है।

परम्परागत बजटों में व्यय की मर्यादा को कार्या, परियोजनाओं या कार्यवाहियों की अपेक्षा लक्ष्यों के आधार पर वर्गीकृत किया जाता है। इस व्यवस्था के अंतर्गत किसी विशिष्ट कार्यक्रम से सम्बंधित व्यय की मर्यादा विभिन्न शीपों के अंतर्गत धीरे धीरे बिलरी हुई हो सकती है। परंतु व्यय का कार्यों के अनुसार विभाजन जिसमें प्रत्येक पर किया गया व्यय भी दिया हो, उपलब्ध साधना का सर्वोत्तम प्रयोग करने के लिए विश्वसनीय आधार, उत्तरदायित्व के उपयुक्त वितरण, प्रभावी कार्यपालिका और प्रबन्धनात्मक नियंत्रण को सुनिश्चित बनाने, रिपोर्ट देने और मूल्यांकन की स्वस्थ पद्धति की स्थापना करने, अथवा विधायी नियंत्रण और परीक्षा तथा सुधरे हुए सावजनिक सम्बंधों (सम्पर्क) की व्यवस्था करता है। कार्यक्रम और निष्पत्ति बजट में या तो वर्गीकरणों अथवा निष्पादन (performance) पर बल दिया जा सकता है। आधुनिक प्रवृत्तिवाद वालों के पक्ष में है, जिसमें परियोजनाएँ और उनकी प्राप्ति अथवा पूर्ति का वर्णन स्पष्ट रूप में दिया रहता है, अथवा और असम्बंधित विस्तार की अपेक्षा वातावरण के रूप में नहीं। संयुक्त राज्य अमेरिकी सरकार की कार्यपालिका शाखा के संगठन पर बँठाये गये आयोग ने अपनी रिपोर्ट में कहा है, हम सिफारिश करते हैं कि कार्यों के परियोजनाओं के आधार पर सही बजट को पुनर्गठित करना चाहिए। बजट के इस नवीन रूप का सामान्य अर्थ यही है कि यह केवल प्राप्य लक्ष्यों का आधार

प्रशासन पहुँचे की अपेक्षा आधुनिक युग में अधिक महत्त्व रखता है। उसका मुख्य कारण यह है कि प्रशासन द्वारा लगाये गये करा, धुगी कर, मुल्क, अपदण्ड आदि द्वारा हो। वाली आय प्रवृद्धि बहुत अधिक बढ़ी है और राजकीय उद्योगों में भी आय बढ़ी है। इससे अतिरिक्त राज्य कार्यों तथा अन्य सामाजिक सेवाओं पर व्यय होने वाला धन में प्रवृद्धि हुई है। इस ध्यान में रखते हुए अनुमान तथा अपेक्षायी वित्तीय प्रक्रियाओं को सहन नहीं किया जा सकता। जो सरकार वित्तीय प्रशासन की सत्तोपजनक व्यवस्था करती है निश्चय ही उसकी सभी क्रियाएँ सुदृढ़ और कुशल आधार पर संचालित होती हैं। वित्तीय प्रशासन में कार्यपालिका एवं विधायिका के उन कार्यों का समावेश होता है जिसके आधार पर दोनों ही मग वित्तीय नीतियों के निर्धारण में योग देते हैं और उन नीतियों को पूरा करना का मुख्य दायित्व भी पूरा करते हैं जिनमें आय तथा व्यय सम्बन्धी सुझाव आते हैं।

संक्षेप में, वित्तीय प्रशासन के मुख्य उप विभाजन इस प्रकार हैं (1) आय के अनुमानों को तैयार करना—बजट का निर्माण। (2) बजट अथवा अनुमानों को विधायिका द्वारा पास करना (या किसी अन्य अधिकारी द्वारा जो उस पास करने के लिए सक्षम हो)। (3) बजट की क्रियावित्त करना, जिस करो को एकर करना और अन्य सभी प्रकार के आय-व्यय पर नियंत्रण रखना। (4) कोष प्रबंध (Treasury management) अर्थात् राजकीय कोष गृह में धन को सुरक्षित रखने और व्यय के लिए इसी धन की देनदारी करने की व्यवस्था है। (5) लेखा तथा लेखा परीक्षण (audit) की व्यवस्था रखना, जिसमें लेखा परीक्षण की रिपोर्ट भी आती है, यह भी बहुत आवश्यक है कि हम वित्तीय प्रशासनिक संगठन पर भी थोड़ा ध्यान दें। विकासशील देशों में वित्तीय संगठन के मुख्य अंगों में हम इनका अध्ययन करते हैं (1) विधायिका, (2) वित्त विभाग, अतिरिक्त बजट का तैयार करने वाला एक मुख्य संगठन भी इसका अध्ययन विषय है जिससे युक्त राज्य अमेरिका में 'यूरो ऑफ दी बजट' का संगठन, (3) वित्तमंत्री और मुख्य वित्तीय अधिकारी, (4) नियंत्रक के अधीन लेखा परीक्षण विभाग जैसे भारत में महालेखा परीक्षक, (5) विधायिका की वित्तीय समितियाँ जैसे भारत में प्रायःकलन समिति (Estimates Committee) और लोक लेखा परीक्षण समिति (Public Accounts Committee) है।

बजट—साधारण शब्दों में 'बजट' एक ऐसा आलेख है जिसमें भूतकालीन आय, व्यय और राजकीय कोष का वर्णन होता है तथा इसके साथ ही भविष्य की आय व्यय सम्बन्धी आवश्यकताओं के अनुमानों का उल्लेख होता है। यह आलेख बजट सूचना के साथ अमेरिका में तथा वित्त मंत्री के भाषण के साथ भारत में प्रसारित होता है। बहुत से लेखकों ने 'बजट' की परिभाषाएँ विभिन्न रूपों में की हैं। मुख्य परिभाषाएँ तथा विचार इस प्रकार हैं—सामान्यतः 'बजट' एक ऐसा निर्धारित एवं निश्चित अनुमानों का आलेख है जिसमें एक निश्चित अवधि के आय और व्यय के आँकड़ों का उल्लेख रहता है। प्रशासक के हाथ में बजट एक ऐसा रेकार्ड है जिसमें भूतकालीन सफलताओं, वर्तमान नियंत्रण एवं नियमन के साधनों तथा भावी योजनाओं का चित्र अंकित रहता है।¹

मुनरो के अनुसार, 'बजट एक प्रकार से आगामी वित्तीय वर्ष की वित्तीय योजनाओं का लेखा है जिसमें एक तरफ होने वाली अनुमानित आय का और दूसरी तरफ सम्पूर्ण व्यय का वर्णन होता है।'² बजट एक संगठित योजना तथा वित्तीय प्रशासन की केन्द्रीय धुरी है। विलोबी ने सत्य ही कहा है कि बजट केवलमात्र अनुमानों का संकलन ही नहीं है, बल्कि इससे कुछ अधिक है,

¹ Dimock and Dimock *Public Administration* p 185

² Munro W B *The Government of the United States*, p 237

करने की शक्ति के द्वारा पूरा नियन्त्रण रखता है। यह इसी आधार पर होता है कि कायपालिका अपने सम्पूर्ण कार्यक्रम के लिए विधायिका से पहले ही स्वीकृति लिए होती है। संयुक्त राज्य अमरीका में 1921 के बजट एक्ट एंक्टिंग एक्ट के बाद से यह कायपालिका प्रबंध का एक साधन ही बन गया है। अब आजकल बजट को कायपालिका प्रबंध के आधारभूत साधन के रूप में देखा जाता है।

आर्थिक नीति के साधन रूप में—वर्तमान समय में बजट ही वास्तव में सरकार की प्रयोग में लायी जा रही आर्थिक नीतियाँ का एक निश्चित संकेत है। बजट ही सरकार के हाथ में ऐसे शक्तिशाली साधन के रूप में है जिसके आधार पर वह अपनी नीतियों को क्रियान्वित करती है। बजट में नये करों के सुझाव एवं नये ऋण प्राप्त करने के प्रस्ताव भी दिये जाते हैं। नये कर प्रस्तावों अथवा ऋण के आधार पर ही कोई भी सरकार अपनी आर्थिक नीतियों को क्रियान्वित करती है। यातायात, खाना, उद्योगों का राष्ट्रीयकरण एवं मृत्यु शुल्क, पूँजीकर की प्रतिस्थापना, वेतन क्रमों का उच्च स्तरों पर कम करके तथा छांट स्तरों पर बढ़ाकर, मुद्रा-स्फीति को रोक कर मूल्य स्तर को स्थिर करना आदि की व्यवस्था समाजवाद की आरंभिकता का एक स्पष्ट संकेत है। हमारे अपने ही देश में बजट सरकार की आर्थिक नीतियों को पूरा करने का साधन बन गया है।

2 ग्रेट ब्रिटेन में वित्तीय प्रक्रिया

संसदीय नियंत्रण का विकास—इंग्लैंड का सांविधानिक इतिहास, बहुत सीमा तक, जनता के कोष (Treasury) पर नियंत्रण और सामान्य इच्छा को सर्वोपरित्व पाने के लिए संघर्ष का इतिहास है। कामन सभा द्वारा प्रयुक्त वित्तीय नियंत्रण कानून, संसदीय अधिकारों और प्रशासन पर आधारित है। मध्ययुग और ट्यूडर काल में जब जैसे संसद की शक्ति बढ़ी वैसे ही क्रमिक रूप में इस सिद्धांत का विकास हुआ कि राजा द्वारा कर लगाने पर संसद की सहमति आवश्यक है। 1689 में अधिकार पत्र (Bill of Rights) द्वारा स्टुअर्ट काल के संघर्षों के उपरान्त यह सिद्धान्त स्थापित हो गया था। अठारहवीं शताब्दी में, कॉमन सभा ने क्रमिक रूप से विनियोग की विधि द्वारा व्यय पर नियंत्रण की आधुनिक पद्धति को विकसित किया, जिसे 1866 के कानून (Exchequer and Audit Departments Act) में समाविष्ट किया गया। इस कानून के अंतर्गत उन सभी विभागों के लिए जिन्हें संसद की स्वीकृति संधन मिलता है, यह आवश्यक बना दिया गया कि वे प्रतिवर्ष संसद के सामने विनियोग लेखों (Appropriation Accounts) को प्रस्तुत करेंगे। इन लेखों पर ट्रेजरी द्वारा नियुक्त विभागों के एक्जैक्टिंग अधिकारियों के हस्ताक्षर होते थे। कानून में यह व्यवस्था की गयी कि महालेखा नियंत्रक व परीक्षक समय समय पर उन प्रायनामों पर सचित निधि से ट्रेजरी को धन निकालने की आज्ञा देगा, यदि उसे यह समाधान हो जाय कि वे प्रायनामों ठीक हैं।

संसद के अति आरम्भिक काल में ही यह सिद्धांत स्थापित हो गया था कि संसद के वित्तीय नियंत्रण सम्बन्धी अधिकारों का प्रयोग कॉमन सभा द्वारा किया जायगा। कामन सभा ने परम्परानुसार यह दावा किया है कि लांड सभा को वित्तीय प्राविधानों में सहयोग करने की कोई शक्ति प्राप्त नहीं है, यद्यपि लांड सभा ऐसे प्राविधानों को अस्वीकृत कर सकती है। 1911 के संसदीय कानून के पारित होने के बाद से अध्यक्ष द्वारा प्रमाणित धन विधेयक पर लांड सभा की अनुमति आवश्यक नहीं रही। वित्त विधेयक, जो कर लगाने का अधिकार देता है और विनियोग विधेयक जो सचित निधि से पूर्ण सेवाओं (Supply Services) पर व्यय का अधिकार देता है, केवल कॉमन सभा में ही सम्पूर्ण सदन की समिति के सक्त्यों पर केवल राज के किसी

हो अपेक्षाकृत उन वर्गीकरणों के जा कि सामान्य रूप से वजट में दिये होते हैं। इस प्रकार सबसे महत्वपूर्ण तथ्य यह है कि वजट के निर्माण में लक्ष्य क्या है और उसकी प्राप्ति पर कितना व्यय होना है। डा० रॉबर्ट एस० हर्बन क 'गार्ड' में, 'निष्पादन वजट' सरकार की आवश्यकताओं के महत्व पर अधिक प्रकाश डालता है, अपेक्षाकृत अर्थ किसी आवश्यकताओं के 'दूसरे शब्दों में, 'यह आवश्यकता से अधिक बल लक्ष्य की पूर्ति पर देता है।' वास्तव में निष्पादन वजट का प्रयोग स्थानीय निकायों में ही होना है। अमरीका में यह स्थानीय निकायों से ही प्रारम्भ हुआ, क्योंकि उनकी सेवाओं को अधिक सरलता के साथ आका जा सकता है।

वजट के सम्बन्ध में सरकार की सामान्य कार्यविधि यही है कि वह सभी प्रशासनिक विभागों का एक ही वजट रखती है। किन्तु यह देखा गया है कि कुछ देशों में यह लाभदायक है कि कुछ महत्वपूर्ण आय करने वाले विभागों के वजट पृथक् हों। हमारे अपने ही देश में सामान्य वजट के साथ 1921 के बाद से रेलवे के पृथक् वजट की व्यवस्था है। इस प्रकार यह कहा जा सकता है कि भारत में बहुत वजट की व्यवस्था है। जहाँ तक अर्थ राजकीय उद्यमों (state undertakings) के वजटों का प्रश्न है उनके अपने वजट होते हैं। उन उद्यमों के लिए केवल राज्य निधि से दी जाने वाली अनुराधियाँ और उनकी आय में से ऐसी धनराशियों को जिन्हें राज्य निधि में हस्तांतरित किया जाता है, राज्य के सामान्य वजट में दिखाया जाता है।

वजट की तीन अवस्थाएँ—विनोदों के अनुसार वजट की तीन अवस्थाएँ हैं—(1) निर्माण की अवस्था—निर्माण की समस्या को इन तत्त्वों में रखा जा सकता है (अ) उस अधिकारी को तम करना जो कि निर्माण के लिए उत्तरदायी होगा। (ब) उस साधन अथवा समिति की व्यवस्था करना जो कि निर्माण करने वाले अधिकारी का सहयोग देगी, उदाहरणार्थ, अमरीका में ग्रूरों आदि दो वजट। (स) कार्य को पूरा करने के लिए किम तरीके अथवा ढंग का प्रयोग होगा। (द) वजट का रूप। वजट तीन भागों में विभाजित होना चाहिए—(क) वजट भाषण, (ख) सामान्य वित्तीय सूचनाएँ, (ग) विनियोग (appropriations) के अनुमान। (2) वजट पर विधायिका की कार्यवाही—अमरीका ब्रिटेन और भारत की पद्धति को लेकर हमें सम्बन्ध में सविस्तार आगामी अध्यायों में विवेचन दिया गया है। (3) वजट की क्रियावृत्ति—विनियोग एवं आय कानूनों को कार्यरूप देना इसके विस्तृत वर्णन और मुख्य मुख्य देशों के सन्दर्भों के लिए आगामी पृष्ठों का अवलोकन सहायक होगा।

विधायी नियन्त्रण के साधन रूप में—वजट वास्तव में प्रशासन पर विधायिका के नियन्त्रण का सबसे सरल एवं महत्वपूर्ण साधन है। वजट के माध्यम से जिसे कि कार्यकारिणी प्रस्तुत करती है, विधायिका विस्तृत रूप में नियन्त्रण, परीक्षाएँ एवं निदेशन की शक्तियाँ एवं अधिकारों का प्रयोग प्रशासन की विभिन्न क्रियाओं का देखने में करती है। यह सिद्धांत स्वीकार कर लिया गया है कि विधायिका की स्वीकृति के बिना न तो कोई नया कर लगाया जा सकता है और न कर में किसी भी प्रकार का परिवर्तन किया जा सकता है, यहाँ तक कि धन की छोटी से छोटी माँग भी विधायिका की स्वीकृति के बिना खर्च नहीं की जा सकती। वजट पर बहस के समय विधायिका के सदस्य सभी प्रकार के सामान्य और विशेष प्रश्नों को उठाते हैं और अपने मतों के साथ याचिकाएँ भी प्रकट करते हैं। समसामयिक प्रणाली वाले देशों में वजट पर निम्न सदन के बहुमत का महत्त्व प्राप्त करने में असमर्थ रहता है तो उसे त्याग पत्र देना पड़ता है।

कार्यपालिका प्रबंध के साधन रूप में—ब्रिटेन तथा अन्य संसत्समय पद्धति वाले देशों में वजट वास्तव में कार्यपालिका प्रबंध का अति महत्वपूर्ण साधन है। वस्तुतः निम्न निम्न विभागों की सभी क्रियाएँ वजट के माध्यम में रहती हैं तथा एक ही योजना एवं सूत्र में आसक्त रहती हैं। यह प्रमण्डल सर्वाच्च कार्यपालिका की शक्ति के रूप में प्रशासन के सभी विभागों पर धन प्रदान

आरम्भ होता है। जबकि वित्तीय प्रस्तावों की अंतिम रूप में जुलाई के अंत तक पास किया जाता है। जिससे इस साल में प्रशासन जारी रहे अर्थात् विभिन्न विभागों का अपने कार्यों के लिए धन उपलब्ध हो सके, अनुमानों का काफी बड़ा भाग अप्रैल से पहले ही पेश कर दिया जाता है और उस पर स्वीकृति ली जाती है।

कर-सम्बन्धी प्रस्ताव—अप्रैल में वित्त मंत्री सदन की मार्गोपाय समिति में सरकार का वार्षिक बजट पेश करता है। वास्तव में यह वित्त मंत्री का भाषण होता है, जिसमें वित्तीय स्थिति और करा में परिवर्तना सम्बन्धी प्रस्तावों का विवरण होता है। बजट पर वाद विवाद कई दिन तक चलता है और इस बीच में सरकार-नीति से उसके सम्पूर्ण वित्तीय कार्यक्रम पर सबसे अधिक पूर्ण और व्यापक वाद विवाद का अवसर मिलता है। वित्तीय प्रस्तावों पर मार्गोपाय समिति में संकल्पों के रूप में विचार किया जाता है। कुछ प्रस्तावों पर जिनका सम्बन्ध आय-कर, आयों पर निर्धारित 'गुल्ब', उत्पादन 'गुल्ब' आदि से होता है, सीधे ही विचार किया जाता है और दोष पर आने वाले समय में किन्तु अग्रस्त से पूर्व ही। ये सबल्य पास हो जाने पर समिति की रिपोर्ट रूप में सदन के सामने रखे जाते हैं और वहाँ उन पर फिर एक बार वाद विवाद होता है तथा उन्हें वित्त विधेयक में सम्मिलित किया जाता है। कॉमन सभा की दो प्रमुख वित्तीय समितियाँ निम्नलिखित हैं—

अनुमानों पर प्रवर समिति—इस समिति में कॉमन सभा के 26 सदस्य होते हैं। समिति में सदस्यों का प्रतिनिधित्व प्रमुख दलों की सदन में सदस्यों के अनुपात में होता है, परन्तु समिति के कार्य दलीय दृष्टिकोण से नहीं किये जाते। समिति का कार्य सरकारी नीति पर विचार अथवा वाद विवाद करना नहीं है। इसका सम्बन्ध तो प्रशासन व्यय में घटत के लिए सुझाव देना है। यह समिति उप समितियों द्वारा कार्य करती है, प्रत्येक उप समिति का कई-कई अनुमानों की परीक्षा करनी होती है। ये उप समितियाँ व्यय के कारणों की परीक्षा करती हैं, विभागों के कार्यों की जांच करती हैं और यह देखती हैं कि कहीं अकुशल प्रशासन या बुद्धिहीन व्यय का नहीं हुआ।

सावजनिक लेखा समिति—इस समिति में केवल 15 सदस्य होते हैं, जिन्हें प्रतिवर्ष नियुक्त किया जाता है। इस समिति का सभापति विराधी पक्ष का कोई ज्येष्ठ सदस्य होता है। यह समिति विभागों के लेखों की जांच करती है। यह देखती है कि ये सही तरीके से रखे गये हैं और यह पता लगाने का प्रयत्न करती है कि धन पालियामेंट के इरादों के अनुसार व्यय किया गया है। इस यह देखने की भी विवकीय शक्ति मिली है कि कोई अपव्यय नहीं हुआ है और यह भी कि ठेक आदि ठीक तरीके से किये गये हैं। यह गवाहों को बुलाकर गवाही ले सकती है और साधारणतया विभागों के स्थायी अध्यक्ष इस समिति के सामने लेखा अधिकारियों के रूप में आते हैं।

ब्रिटिश और अमरीकी पद्धतियों की तुलना—ब्रिटिश पद्धति का सबसे बड़ा गुण यह है कि इसके अंतर्गत सम्पूर्ण वित्तीय कार्यक्रम एक इकाई के रूप में तैयार किया जाता है और यह कार्य एक ही प्राधिकरण अर्थात् कैबिनेट द्वारा किया जाता है। समुक्त राज्य अमरीका में 1921 के बजट व 'एकॉर्डिंग कानून' के अंतर्गत अब यह कार्य बजट व निदेशक द्वारा किया जाने लगा है, परन्तु इस योजना के तैयार हो जाने पर कांग्रेस के दोनों सदन इसमें चाहें जैसे परिवर्तन कर सकते हैं। दूसरे, जबकि ब्रिटेन में वित्त मंत्री वित्तीय प्रस्तावों का स्पष्टीकरण करते हैं तथा उनके पक्ष में तर्क देते हैं, कार्यपालिका को अमरीका में संसद से भेजने तथा सम्मेलन के अतिरिक्त इस प्रकार के अवसर नहीं मिलते। इस सम्बन्ध में एक ही प्रश्न महत्वपूर्ण है—क्या वित्त पर संसदीय नियंत्रण प्रभावी है? इस प्रश्न के उत्तर पर ही वित्तीय पद्धति की अच्छाई और बुराई निर्भर करती है। सिद्धांत रूप में पालियामेंट का आय और व्यय दोनों पर ही नियंत्रण है, किन्तु

म श्री द्वारा प्रारम्भ किये जा सकते हैं। इन मामलों में साइ सभा की शक्तियाँ बहुत ही प्रतिबन्धित हैं। अनुमानों पर तो उच्च सदन में वाद विवाद भी नहीं हो सकता और धन विधेयकों के पास हान में केवल एक माह की देरी की जा सकती है।

व्यय के मुख्य अनुमान—कुछ व्यय की मदे कानून द्वारा नियत हैं और उनमें तभी परिवर्तन हो सकता है जब सर्वोच्चत कानून में परिवर्तन हो। इस श्रेणी में ये व्यय आते हैं—घाही परिवार के लिए धन, राष्ट्रीय ऋण पर भुक्त, यायावीश, नियंत्रक व महासत्ता परीक्षक और विरोधी पक्ष के नेता आदि के वेतन। ये सचिव निधि पर भारित व्यय हैं अर्थात् इन पर प्रतिव्यय पार्लियामेंट की स्वीकृति प्राप्त नहीं की जाती। अन्य सरकारी विभागों पर होने वाले व्यय के अनुमानों के विवरण प्रतिव्यय तैयार किये जाते हैं, जिनमें आगामी वर्ष के लिए उनकी आवश्यकताओं को दिया जाता है और यह भी कि कितनी धनराशि किन प्रयोजना के लिए रखी जानी है। ये अनुमान विभागों द्वारा ट्रेजरी की सहायता में तैयार किये जाते हैं और उन्हें 5 सप्ताहों में विभाजित किया जाता है—सेना, नौसेना, नौ सेना, नागरिक अनुमान और राज्य विभाग नागरिक अनुमानों को विभिन्न विभागों के अनुसार कई उप विभागों में बांटा जाता है, जिनमें केंद्रीय शासन और वित्त, राष्ट्रमण्डल और विदेश, यह विभाग, वायु और नौसेना, रक्षा व वाइकॉन्ट्रोल, स्थानीय शासन, गृह निर्माण, स्वास्थ्य और धर्म, व्यापार और रेलवे और उद्योग आदि। इनमें से प्रत्येक उप विभाग को कई 'वोटों' (Votes) में बांटा जाता है और प्रत्येक 'वोट' उप शीपको में बँटी रहती है।

इन अनुमानों को पार्लियामेंट के सामने प्रत्येक सत्र के आरम्भ में प्रस्तुत किया जाता है। सैनिक अनुमानों को उनके मंत्री पेश करते हैं और नागरिक अनुमान ड्रॉप के विधेयक सेट्टेल्स द्वारा पेश किये जाते हैं। ये सभी अनुमान सम्पूर्ण सदन का सम्पादन करने के लिए प्रेषित किये जाते हैं और यह समिति अनुमानों पर विभिन्न 'वोटों' में विचार करती है। आमतौर पर कार्य के लिए लगभग 26 दिन (supply days) नियत हैं, साधारणतया इन्हें और जल्द के बीच प्रत्येक गृहस्पतिवार। प्रथा के अनुसार वाद विवाद के लिए विरोधी पक्ष को दफ्तर विरोधी पक्ष द्वारा पेश की जाती है परन्तु चूंकि सभी अनुमानों पर वाद विवाद के लिए नियत बाधा समय प्रत्येक वर्ष है, अतएव उनमें से बहुतों पर वाद विवाद भी नहीं होता है। प्रत्येक दिन सम्पादन करने के लिए विभिन्न वोटों के सम्बन्ध में पास किये जाने वाले विधेयकों के सम्बन्ध में निर्णय लेने के लिए होता है और सदन को उह एक ही दिन में स्वयं कार्य करनी है। अनुमानों की स्वीकृति की काफी नहीं होती। सचिव निधि व अन्य निधियों के लिए सत्ता के लिए सत्ता के लिए लेनी पड़ती है। विभिन्न प्रयोजना के लिए सत्ता के लिए सत्ता के लिए सत्ता के लिए सत्ता के लिए, जो आवश्यक धन निवाहन की नौ बंधा है। इन सत्ताओं का सदन सत्ता के लिए सत्ता के लिए उह विनियोग कानून में सम्मिलित किया जाता है, जो सत्ता के लिए सत्ता के लिए सत्ता के लिए सत्ता के लिए इस कानून द्वारा विभिन्न 'वोटों' के लिए सत्ता के लिए सत्ता के लिए सत्ता के लिए सत्ता के लिए

होता है। ध्वज व 'सवित्र' अनुमाता सावधानता व सामान्य अनुशासक निष्ठा मोर्चा के अन्त में एक
जाता है। मर्त्ये साधारणतया म मानवधारणधार की बात है और प्रत्येक मर्त्ये के हाथ में
समय की विस्तार की बातें विभिन्न विधियाँ व अपीत रण्य जाती है अब 'अभिचारिया व
वमचारिया व उल्ला', 'अन्ध गार', 'विमर्श पाय' आदि।

अथ न अनुमान या भागां में बंटे रहता है—प्रथम भाग में निम्न या म्यावा और निम्न जात है और दूसरे में यह अथवा प्रस्तावित व्यय दिख जाता है। राजकीय उद्योगों में निम्न धारम्यक धनराशियां को रकमों या निम्न मूल्य वाली (share capital) क कर्म म गिनाया जाता है और रकमियां और व्यय का रकम निम्नविधि करती है। प्रमाणिक म रातय अथवा अथवा कार्यालय को मीमांसा में आवश्यक बटोरी करती है और उन्हें एकत्र करके वित्त मंत्रालय को भेजता है। वित्त मंत्रालय अपनी यह प्रस्तावों अथवा प्रत्यक्ष बड़े हुए व्यय का बड़े व्यय में गरी ता करता है। इन व्यय सम्बन्धी त्र प्रभाग (divisions) विभिन्न मंत्रालयों अथवा उन म मन्त्रालयों में सम्बन्धित हैं और सम्बन्धित प्रभाग उन मंत्रालयों में प्रस्तावों की व्याख्या कर जाते हैं। प्रत्यक्ष मंत्रालय में साथ एक वित्तीय परामर्शदाता लगा है और पूर्ण वह वित्त मंत्रालय का प्रथम अधिकारी होता है इसलिए वह सम्बन्धित प्रमाणिक मंत्रालय के अति निकट सम्बन्धित म रहकर कार्य करता है। निम्न त्र एक महान्गण पराधार नी, भारत सरकार का महान्गण अधिकारी होता है रूप में बजट अनुमानों में बार में महत्वपूर्ण भाग होता है। उनमें नी के नीचे राजस्व के लिए एक महान्गणकार (Accountant General) होता है और एक ही प्रत्यक्ष सम्बन्धित भी एक महान्गणकार होता है। यह के लिए राजस्व अनुमानों की तयारी वित्त मंत्रालय का ही उत्तरदायित्व है। तथ्य तो यह है कि महत्वपूर्ण राजस्व एकत्रित करने यात अभिवरण वित्त मंत्रालय में ही स्थित है। उनमें आयकर विभाग, वार्षिक उत्पादन शुल्क विभाग और आयात निर्यात शुल्क विभाग आते हैं। वार्षिक वित्तीय विवरण अनुमानों के लिए मीमांसा और कर सम्बन्धी विशेषज्ञों की सहायता के सामने वित्त मंत्री द्वारा उसी दिन रकम जाता है जिस दिन कि वह बजट प्रस्तुत करता है और बजट आपण दता है।

पन विधेयकों के सम्बन्ध में विधाय प्रक्रिया—यन विधेयक राज्य सभा में पान नहीं किया जा सकता । कोई भी ऐसा विधेयक लोकसभा में पास हा जाने पर राज्य सभा में उसकी सिफारिश के लिए भेजा जाता है । राज्य सभा का ऐसा विधेयक अपनी सिफारिश के साथ चौरह दिन के भीतर वापस भेज दना चाहिए । यदि इस अवधि के भीतर राज्य सभा ऐसा नहीं करता तो वह विधेयक लोकसभा द्वारा पास हुए रूप में ही दोनों सदनों द्वारा पास हुआ समझा जाता है । परन्तु यदि राज्य सभा इस बीच में विधेयक का अपनी सिफारिश सहित सानसभा को लोटा देती है तो उन सिफारिशों को स्वीकार या अस्वीकार करना लोकसभा की इच्छा पर निर्भर करता है । इसके बाद वह विधेयक दोनों सदनों द्वारा पास समझा जाता है और उस राष्ट्रपति की अनुमति के लिए भेजा जाता है, जो उस देनी ही होती है । राज्य सभा को उसमें कोई संशोधन करने का भी अधिकार नहीं, वह तो केवल उसका सम्बन्ध में कुछ सिफारिशें ही कर सकती है, जिनको मानना लोकसभा की इच्छा पर निर्भर है । इस सम्बन्ध में राष्ट्रपति की शक्ति भी नहीं के बराबर है । अतएव इन विधेयकों पर लोकसभा के निणय एक प्रकार से अंतिम ही होते हैं ।

वार्षिक वित्तीय विवरण—प्रत्येक वर्ष राष्ट्रपति ससद में सच सरदार का जाय व्यय सम्बन्धी विवरण अर्थात् आय व्ययक (Budget) रखवाता है। इसमें वर्ष की अनुमानित आय व्यय का विवरण होता है। अनुमानित व्यय में दो प्रकार के व्यय की रकम अलग अलग दिखाई जाती है—व्यय की व रकम जो सचिit निधि पर नारित होती है तथा अन्य व्यय की रकम। पहली श्रेणी में अग्रलिखित खर्च सम्मिलित होते हैं (1) राष्ट्रपति का बतन, उसके भत्ते तथा उसके

जसा इस विषय के आरम्भ में ही बताया जा चुका है पार्लियामेंट (अर्थात् कॉमन सभा) की वास्तविक शक्तियाँ कैबिनेट के हाथों में आ गयी हैं और पार्लियामेंट तो केवल कैबिनेट द्वारा पेश किये गये वित्तीय प्रस्तावों—व्यय के अनुमानों तथा वर सम्बन्धी प्रस्तावों पर वाद विवाद करती है तथा सरकार की आलोचना करती है। प्रथा ऐसी पड़ गई है कि पार्लियामेंट उनमें कोई भी परिवर्तन नहीं करा सकती, जब तक कि कैबिनेट उनके लिए सहमत न हो जाये। इससे यह स्पष्ट निष्कर्ष निकलता है कि पार्लियामेंट का नियन्त्रण केवल औपचारिक है, वास्तविक नहीं है।

इस बारे में और न लिखा है यदि हम वित्तीय स्थिति का निकट से विश्लेषण करें तो ये कठिनाइयाँ सामने आती हैं—(1) वित्त व सम्बन्ध में पार्लियामेंट का भूचला दी जाती है, यद्यपि वह आन्तर में बहुत बड़ी होती है, वास्तव में बहुत ही सीमित और अपर्याप्त होती है। (2) कॉमन सभा में बजट सम्बन्धी मामलों पर विचार के लिए मिलन वाला समय, विशेष रूप से व्यय के सम्बन्ध में बहुत ही अपर्याप्त होता है। इसी कारण से प्रतिवर्ष बरोड़ों रुपये की 'वोटें' बिना वाद विवाद के पास हो जाती हैं। (3) वित्तीय मामलों पर विचार के लिए जो भी समय मिलता है, उसका प्रयोग वास्तव में वित्तीय प्रस्तावों के गुण और दोषों पर विचार करने के लिए नहीं होता बल्कि सरकार की नीति की आलोचना पर होता है। य सभी प्रस्ताव सरकार द्वारा पेश किये जाते हैं और उससे समर्थन का यह कृतव्य समझा जाता है कि वे उन सभी का समर्थन करें। दूसरी ओर विरोधी पक्ष इन प्रस्तावों का इस दृष्टि से दखता है कि उस धिकायती को रद्द कर और सरकार की राजनीति की नीति की आलोचना का अवसर मिलता है। परिणामस्वरूप यदि किसी 'वोट' में कमी या अस्वीकार करने का प्रस्ताव आता है तो उस सरकार में विश्वास का प्रश्न बना लिया जाता है और वाद विवाद इसी आधार पर चलता है। अतएव वित्तीय प्रस्तावों की निष्पक्ष, सीधी और रचनात्मक आलोचना बहुत ही कम होती है। फल यह होता है कि किसी एक-दो अवसरों का छोड़कर संसदीय नियन्त्रण केवल औपचारिक रहता है। कुछ प्रेक्षकों ने सुझा दिया है कि वित्तीय समस्याओं पर विचार करने के लिए कई समितियाँ हानी चाहिए। इसके अतिरिक्त सदस्या में वित्तीय उत्तरदायित्व को कुछ माना में प्रोत्साहित करने के लिए यह अच्छा हो कि प्रत्येक व्यय सम्बन्धी प्रस्ताव के साथ एक वक्तव्य इस बारे में भी लगा हो कि उसका कर पर क्या प्रभाव पड़ेगा।¹

3 भारत में वित्तीय प्रक्रिया

राष्ट्रपति को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के बारे में संसद के दोनों सदनों के सामने भारत सरकार के अनुमानित आय और व्यय का विवरण रखना होता है। इसी को बजट कहते हैं, तकनीकी भाषा में, यही वार्षिक वित्तीय विवरण होता है। सम्पूर्ण बजट प्रक्रिया को दो भागों में बाँट सकते हैं—पहला, अनुमानों का तयार किया जाना, और दूसरा, विधानमण्डल में बजट। हम यहाँ पर इन्हीं दो भागों का ही बतल सक्षिप्त विवरण देंगे। अनुमानों की तैयारी में भाग लेने वाले चार अधिकरण ये हैं—(1) वित्त मन्त्रालय, (2) प्रशासकीय मन्त्रालय, (3) नियोजन आयोग, और (4) नियन्त्रक एवं महालेखा परीक्षक। अनुमानों की तैयारी पूर्वगामी वर्ष के जुलाई या अगस्त माह में आरम्भ हो जाती है जब कि वित्त मन्त्रालय प्रशासकीय मन्त्रालयों और विभागों के अध्यक्षों को अपनी अपनी आवश्यकताओं का अनुमान लगाने के लिए फॉर्म (skeleton form) भेजता है। विभागीय अधिकारी आगामी वित्तीय वर्ष के लिए अनुमान को चालू वर्ष के संशोधित अनुमानों के आधार पर तयार करते हैं और उनका कार्य चालू वर्ष के अक्टूबर माह तक पूरा

मे ससद के सामने पेश किया जाता है। यही विधेयक वास्तव में आय विधेयक होता है। जबकि विनियोग अधिनियम में व्यय सम्प्रधी रकमा को सम्मिलित किया जाता है, सभी नये कर सम्बन्धी प्रस्तावों को वित्तीय विधेयक में सामूहिक रूप में ससद के विचाराय रखा जाता है। उसके पास होने पर ही नये कर सम्बन्धी प्रस्ताव प्रभावी होते हैं। नये कर सम्प्रधी प्रस्ताव वष में और किसी समय भी लाये जा सकते हैं, उन्हें भी वित्तीय विधेयक के रूप में पास किया जाने पर लागू किया जाता है। उसके पास होने पर नये कर आरोपित (impose) तथा संग्रहित (collect) किये जाते हैं।

भारतीय बजट प्रक्रिया को ब्रिटिश प्रक्रिया से तुलना—यह एक सुविदित तथ्य है कि हमारे देश की बजट प्रक्रिया, शासन के रूप और प्रशासन के अनेक पहलुओं की भाँति, बहुत कुछ ब्रिटेन की बजट प्रक्रिया के समान है। यह ठीक ही कहा गया है कि 'वित्त में भारतीय ससद की प्रक्रिया ब्रिटिश नमूने का दोष-रहित रूप है।' तीन मूलभूत सिद्धांत—धन विधेयकों के सम्बन्ध में प्रक्रिया, वित्तीय पहल का नियम और भारत तथा मतदान द्वारा स्वीकृत मदा में अंतर ब्रिटेन के दायदान (legacies) है। ब्रिटेन में कामन सभा और भारत में लोकसभा को अनुमानों पर विचार करने और अनुदानों की माँग को स्वीकृत, अस्वीकृत अथवा कम करने की पूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं। दोनों देशों में यह व्यवस्था है कि यदि किसी विधेयक के विषय में यह प्रश्न उठे कि वह धन विधेयक है या नहीं तो अध्यक्ष का निर्णय अन्तिम होता है। दोनों ही देशों में सदन को वित्तीय मामला में बहुत कम शक्तियाँ प्राप्त हैं।

परन्तु उपर्युक्त समानताओं के बावजूद दोनों देशों की बजट प्रक्रियाओं के बीच अंतर की मुख्य बातें अप्रलिखित हैं। (1) ब्रिटेन में आगामी वष के लिए मुख्य अनुमानों की पूर्ति समिति में पेश किया जाता है और वित्त मंत्री द्वारा बजट मार्गोपाय समिति में प्रस्तुत किया जाता है। भारत में इस प्रकार की सम्पूर्ण सदन की समितियाँ ही नहीं हैं। (2) भारत में बजट ससद के सामने पेश होता है और उस पर दो भागों में विचार किया जाता है—प्रथम का सम्बन्ध रेलों से है और दूसरे का असन्निक व प्रतिरक्षा विभाग से। (3) भारतीय पद्धति में ब्रिटेन की तरह धन सकल्पों के पास करने की व्यवस्था नहीं है। (4) भारत में सचिव निधि विधेयक की व्यवस्था भी नहीं है, केवल विनियोग अधिनियम के पास होने पर ही सचिव निधि से धन निकालने का अधिकार मिल जाता है। (5) ब्रिटेन में वित्त विधेयक को कामन सभा में किसी भी अन्य विधेयक की भाँति पास किया जाता है। भारत में जब अनुदानों की माँग पर मतदान हो चुका है और विनियोग अधिनियम पास हो जाता है, तब सदन वित्त विधेयक पर विचार करता है। पहले उस पर दो दिन तक व्यापक वाद विवाद होता है। उसके बाद विधेयक को प्रवर समिति को सौंप दिया जाता है, जो कामन सभा की एक स्थायी समिति के समान है। यह समिति विधेयक पर विस्तारपूर्वक विचार करती है और अपनी रिपोर्ट लोकसभा को देती है। लोकसभा में उस पर दो दिन तक विचार होता है और वाद विवाद तीन भागों में बँटता है—समिति की रिपोर्ट पर साधारण वाद विवाद, विधेयक पर खण्डवार (clause by clause) विचार और तीसरा वाचन। अध्यक्ष को शक्ति प्राप्त है कि वह विधेयक के बारे में सभी ऐसी बातों को जिन पर विचार होना रह गया हो, दो दिन के बाद सदन के सामने अंतिम मतदान के लिए रख दे।

4. संयुक्त राज्य अमरीका में वित्तीय प्रक्रिया

बजट निर्माण—बजट को तैयार करना और उसे प्रस्तुत करना अब राष्ट्रपति का उत्तरदायित्व है। संयुक्त राज्य का बजट आगामी वष में सरकार के लिए राष्ट्रपति के कार्यक्रम की वित्तीय अभिव्यक्ति है। कानून के अनुसार यह आवश्यक है कि बजट प्रतिवष कांग्रेस का सत्र

पद से सम्बन्ध रखने वाले अन्य खर्च, (2) सदन के दोनों सदनों के अध्यक्ष व उपाध्यक्षों के वेतन और भत्ते, (3) श्रृंगार चक्राने के सम्बन्ध में व्यवस्था, (4) सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों के वेतन, उनके भत्ते व पेंशन इत्यादि (5) कोई भी वह व्यय जिसे संविधान अथवा सदन कानून द्वारा ऐसा घोषित कर दे या सर्वोच्च न्यायालय के सभ्य का पूरा व्यय, रियासतों के राजाओं को दी जाने वाली निजी धनिया (privy purse) और सचिव लोक सेवा आयोग का पूरा व्यय। इस श्रेणी में सम्मिलित खर्चों के ऊपर सदन में मतदान नहीं होता, किन्तु उस पर वाद विवाद हो सकता है। अनुदानों की मांग व अन्य खर्चों की अनुमानित भागे अनुदानों की मांगों के रूप में लोकसभा में रखी जाती है। लोकसभा को इनमें से किसी भी मांग को घटाने या अस्वीकार करने की शक्ति प्राप्त है किन्तु उसमें वृद्धि नहीं की जा सकती। यह व्यवस्था ब्रिटेन में प्रचलित प्रथा के अनुकूल है। अनुदान की मांग केवल राष्ट्रपति की सिफारिश पर ही लोकसभा में रखी जा सकती है।

बजट पर साधारण वाद विवाद—वार्षिक वित्त विवरण (बजट) पेश किये जाने के कुछ ही समय बाद सदन के दोनों सदनों में आय व्यय के प्रस्तावों पर साधारण वाद विवाद होता है। इसके लिए दो-तीन दिन दिये जाते हैं। इन दिनों वाद विवाद आय सम्बन्धी प्रस्तावों के मूल सिद्धांतों अथवा उनकी नीति पर होता है। इस दौरान में आय व्यय सम्बन्धी विस्तार की बातों पर विचार नहीं होता और न किसी प्रकार का कटौती प्रस्ताव पेश किया जा सकता है। यदि कोई सदस्य किसी मांग को अपर्याप्त अथवा आवश्यकता से अधिक समझता है तो वह उस पर वाद विवाद करने के उद्देश्य से ही ऐसा प्रस्ताव रखता है। साधारणतया ऐसे प्रस्तावों पर वाद विवाद के उपरांत मतदान नहीं होता क्योंकि यदि स्वीकार भी कर लिया जाय उससे मांग पर विशेष प्रभाव नहीं पड़ता। वास्तव में कटौती प्रस्तावों द्वारा विरोधी सदस्य उस मांग से सम्बन्धित विभाग के प्रशासन की कमियों को खालकर तीव्र आलोचना करते हैं। परंतु कभी कभी ऐसे प्रस्ताव बड़ी सत्याम पेश किये जाते हैं, तब अध्यक्ष उनमें से कुछ को वाद विवाद के लिए चुनता है और शेष पर वाद विवाद नहीं किया जाता। जब तक लोकसभा में सभी मांगों पर मतदान हो जाता है तब उन मांगों को सचित निधि पर भारित व्यय की राशियों सहित एक विधेयक के रूप में सदन के सामने पेश किया जाता है। यही विधेयक विनियोग विधेयक अर्थात् धन्य विधेयक कहलाता है।

अन्य अनुदान—प्रतिवष जो साधारण अनुदान होते हैं उनके अतिरिक्त आवश्यकता पड़ने पर राष्ट्रपति पूरे अथवा अधिक अनुदान की मांगें भी सामने रखवाता है। उनके सम्बन्ध में भी इसी प्रक्रिया का पालन किया जाता है। इस प्रकार की लोकसभा को पेशगी अनुदान और अपवाद अनुदान देने का भी अधिकार है। इसमें लेखानुदान महत्त्वपूर्ण है जिसे ब्रिटेन की प्रक्रिया से अपनाया गया है। इसका तात्पर्य यह है कि उपर्युक्त अनुदान की मांग तथा आय व्यय के ऊपर सदन द्वारा विचार पूरा होने से पूर्व ही सरकार के आवश्यक खर्चों के हेतु वित्तीय वर्ष का प्रारम्भिक कुछ काल के लिए एक बड़ी धनराशि पेशगी अनुदान के रूप में स्वीकार कर दी जाती है। फलस्वरूप आय व्यय प्रक्रिया को 31 मार्च से पूर्व पूरा करना आवश्यक नहीं रहता।

करों की स्वीकृति और वित्त विधेयक—विनियोग-अधिनियम के पास होने के बाद बजट के दूसरे भाग अर्थात् आय अथवा कर सम्बन्धी प्रस्तावों पर सदन विचार करता है। कुछ कर स्थायी होते हैं जिन पर सदन प्रति वर्ष विचार नहीं करती। जिन कानूनों द्वारा कर लगाये जाते हैं उनके अंतर्गत कायपालिका उनकी दरों को घटाने अथवा बढ़ाने सम्बन्धी कायवाही करती है। अन्य करों जैसे आयकर, आयकर नियंत्रण कर, उत्पादन शुल्क की दरें प्रतिवर्ष सदन द्वारा ही निर्धारित की जाती हैं। अगले वर्ष के लिए सभी कर सम्बन्धी प्रस्तावों को एक विधेयक के रूप

तो उसके ऊपर उसी प्रकार की कायवाही होती है जैसी कि अन्य किसी विधेयक पर। नियमित विनियोग विधेयको पर विहित वाचन तथा वाद विवाद सम्पूर्ण सदन की समिति में होते हैं। सदन को अधिकार है कि वह अपने विवेक में किसी भी मद को निकाल दे, नया मद जोड़ दे, और किसी में कमी कर दे या वृद्धि कर दे। सदन द्वारा पारित हो जाने पर कर सम्बन्धी तथा विनियोग विधेयक सीनेट में जाते हैं। वहाँ पर भी उन्हें वित्त तथा विनियोग समितियों के सुपुद कर दिया जाता है। इनमें से भी प्रत्येक समिति उप समिति द्वारा काय करती है। उप समितियाँ म विचार हो जाने के बाद विधेयको पर सम्पूर्ण समितियों में विचार होता है। सीनेट भी विचार करत समय विधेयको में परिवर्तन कर सकती है और करती है। उसके बाद विधेयक सदन को उसकी सम्मति के लिए भेजे जाते हैं और यदि सदन सीनेट के द्वारा किये गये परिवर्तन से सहमत न हो तो वे सम्मेलन समिति को सुपुद किये जाते हैं, जिसमें सीनेट व सदन के छँटे हुए सदस्य होते हैं। इस समिति का काय है कि वह विभिन्न मदों में ऐसे परिवर्तन करे और विधेयक को ऐसा रूप दे कि वह दोनों सदनों द्वारा स्वीकृत हो जायें। जब कोई विनियोग विधेयक कांग्रेस द्वारा पारित कर दिया जाता है, राष्ट्रपति के सामने उसे स्वीकार करने के सिवाय कोई दूसरा विकल्प नहीं होता। वह सम्पूर्ण विधेयक पर प्रतिषेध (veto) के अधिकार का प्रयोग कर सकता है, किन्तु वह इसमें किसी एक या दो मदों के विरुद्ध प्रतिषेध का प्रयोग नहीं कर सकता। जब नये वित्तीय वर्ष के लिए कुछ माह बीत जाते हैं तो राष्ट्रपति कांग्रेस को 'पूरक विनियोग' को स्वीकार करने के लिए कह सकता है।

मे सफ़ील्ड और मावस के अनुसार वर्तमान पद्धति के दोष ये हैं—(1) साधारणतया विनियोग समिति (प्रत्येक सदन में) बिना किसी प्रकार के प्रारम्भिक सीधे विश्लेषण के ही सम्पूर्ण बजट के खण्डों को विभिन्न उप समितियों में बाँट देती है, और प्रत्येक उप समिति स्वतन्त्र रूप से विचार करती है, जिसका परिणाम यह होता है कि कांग्रेस सघीय वित्त के अधिक महत्वपूर्ण प्रश्नों पर पर्याप्त ध्यान नहीं दे पाती। (2) कायपालिका बजट, पर खण्डित दृष्टिकोण से विचार होने के कारण एक ओर उप समितियों में और दूसरी ओर उनसे सम्बन्धित विभागों तथा दबाव समूहों में एक प्रकार का गठबन्धन हो जाता है। (3) ऐसा ही महत्वपूर्ण परिणाम कर सम्बन्धी और विनियोग समितियों के बीच सस्यागत पृथक्करण का है।¹ मुनरो के मतानुसार—'अभी तक राष्ट्रीय बजट पद्धति सभी बातों में बुरी नहीं है जैसी कि यह होनी चाहिए, परन्तु इसकी स्थापना ने आगे की दिशा में एक अति महत्वपूर्ण पग उठाया। फिर भी संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रीय व्यय पर नियन्त्रण अभी तक कठोर नहीं है। बजट ब्यूरो के निदेशक का विनियोगों की सिफारिश करने में पहल का अधिकार दिया गया है। परन्तु न तो उसे ही और न राष्ट्रपति को पहल करने का एकमात्र (पूण) अधिकार मिला है। कांग्रेस यह नहीं मानती कि राष्ट्रीय बजट पद्धति ने उसके अंतिम प्राधिकार पर विनियोगों के प्रस्तावित करने या उन्हें स्वीकार करने में कोई सीमा लगाई है। परिणाम यह है कि पूरा उत्तरदायित्व न तो कायपालिका पर है और न विधायिका पर ही। यह दोनों के बीच विभाजित है। राष्ट्रपति व्यय में बचत का आश्वासन दे सकता है, परन्तु जब तक उसे कांग्रेस का सहयोग नहीं मिलता वह अपने आश्वासन को पूरा नहीं कर सकता।'²

5 फ़ास में वित्तीय प्रक्रिया

बजट और वित्त—बजट दो भागों में बँटा होता है—आय (revenues) और व्यय

¹ Marx M (ed) *Elements of Public Administration* pp 534-35

² Munro W II *The Government of the United States* II 391

प्रारम्भ होने के पंद्रह दिन के भीतर भेज दिया जाये। 1921 के कानून में व्यवस्था है कि बजट सारांश में तथा विस्तारपूर्वक अग्रलिखित बातों को सम्मिलित करेगा (अ) व्यय के अनुमान और सरकार के लिए आवश्यक विनियोग, (ब) आय के अनुमान, और (स) आय अनेक वित्तीय विवरण आदि। राष्ट्रपति की ओर से बजट ब्यूरो द्वारा बनाये गये बजट में दो भाग होते हैं। पहले भाग में राष्ट्रपति का स देश और ट्रेजरी की दशा दिखाने वाले सामान्य वित्तीय विवरण, गत वर्ष की आय और व्यय तथा चालू वर्ष की आय और व्यय सम्बन्धी विवरण होते हैं। दूसरे भाग में सरकार की विभिन्न सगठन इकाइयों के विस्तृत व्यय के अनुमान दिये रहते हैं।

इस कार्य में प्रथम पग राष्ट्रपति द्वारा अपनी वित्तीय नीति का अंगीकार किया जाता है। दूसरा पग ब्यूरो के निदेशक द्वारा आय और व्यय के अनुमानों का निर्धारण है। इस बारे में तैयारियाँ बजट के प्रभावी होने के लगभग एक वर्ष पूर्व से आरम्भ हो जाती हैं। प्रीम्म में ब्यूरो विभिन्न व्यय करने वाली सेवाओं से आगामी वर्ष के लिए व्यय के अनुमान तैयार करने की प्राथना करती है और ट्रेजरी से आय के अनुमानों तथा राष्ट्रीय ऋण पर सूद आदि के विषय में सूचना देने की प्राथना की जाती है। उपर्युक्त अभिकरणों द्वारा इन अनुमानों के बनने के बाद, वे धारद ऋतु के आरम्भ में ही ब्यूरो के पास भेज दिये जाते हैं और वे इसके द्वारा बजट बनाने के कार्य का आधार बनते हैं। तीसरा पग ब्यूरो द्वारा उठाया जाता है, जो विभिन्न मनों के बारे में विचार करने के लिए सम्मेलनों व सुनवाईयों (hearings) की व्यवस्था करती है। ब्यूरो को प्राधिकार प्राप्त है कि वह विभिन्न विभागों के अनुमानों को एकत्रित करे, सशोबित करे और उनमें कमी या वृद्धि करे। अतः में, विभागों की स्वीकृत प्राथनाएँ, आय के अनुमान और घाटे के सम्बन्ध में की गयी सिफारिशें बजट में एकत्रित की जाती हैं और राष्ट्रपति की स्वीकृति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। उसके बाद बजट आलेख को सरकारी मुद्रणालय में मुद्रित किया जाता है, जिससे कि उसे राष्ट्रपति द्वारा जनवरी के प्रथम सप्ताह में कांग्रेस के पास भेजा जा सके।

राष्ट्रपति का बजट सन्देश प्रमुख सन्देशों में से एक होता है, इसमें सम्पूर्ण बजट का सारांश दिया जाता है, बजट को राष्ट्र की आवश्यकताओं से सम्बन्धित किया जाता है, विनियोग और कर सम्बन्धी प्राथनाओं के पीछे के तर्कों का स्पष्टीकरण किया जाता है और इसमें बजट के साथ भेजे गये विधायी प्रस्तावों का सारांश भी दिया जाता है। स देश प्रत्येक वार्षिक सत्र के आरम्भ में कांग्रेस को भेजा जाता है। इसके बाद राष्ट्रपति 1946 के रोजगार अधिनियम के अंतर्गत अपनी आर्थिक रिपोर्ट भेजता है। कार्यपालिका बजट के सिद्धांत से हटकर विनियोग समितियों में राष्ट्रपति के अनुमानों का पक्ष समर्थन विभिन्न सम्बन्धित अभिकरणों के प्रतिनिधियों द्वारा किया जाता है। एक सतक पयवक्क और कभी-कभी समितियों की प्राथनाओं पर अतिरिक्त सूचना देने में स्रोत के जलावा बजट ब्यूरो का विधायी प्रक्रिया में कोई अधिकारपूर्ण भाग नहीं है।

कांग्रेस के सदन बजट पर जनवरी के आरम्भ से जुलाई तक विचार करते हैं। तब भी हो सकता है कि यह सभी विनियोग विधेयकों पर अपनी नायवाही पूर्ण न कर पाय, ऐसी दशा में यह अस्थायी विनियोग पारित करती है जिससे कि सरकारी अभिकरण नियमित विनियोग पारित होने तक अपने कार्य जारी रखें। सविधान के अनुसार सभी धन विधेयक प्रतिनिधि सदन में ही आरम्भ होने चाहिएँ और यही सदन बजट पर प्रथम और विस्तृत विचार करता है। कर सम्बन्धी सिफारिशें 25 सदस्यों वाली मार्गोपाय समिति के सुपुद कर दी जाती हैं और व्यय सम्बन्धी प्रस्ताव 50 सदस्यों वाली विनियोग समिति का सौंप दिये जाते हैं। इनमें से प्रत्येक समिति अनेक उप-समितियाँ द्वारा कार्य करती है। उप-समितियों की सिफारिशों पर सम्पूर्ण समिति पुनर्विचार करती है और तभी उन विधेयकों पर रिपोर्ट दी जाती है।

जब कोई कर सम्बन्धी या विनियोग विधेयक समिति का बाहर रिपोर्ट कर दिया जाता है

चौदहवाँ अध्याय

कानूनी पद्धतियाँ और न्यायपालिका

1 कानूनी पद्धतियाँ

प्रारम्भिक समाजों की कानूनी पद्धतियों की तुलना में आधुनिक राज्यों की कानूनी पद्धतियाँ बहुत ही विस्तृत और पचीदा हैं। विधि के विकास में रोम का स्थान अति महत्वपूर्ण रहा, और पाश्चात्य यूरोप में रोमन कानूनी पद्धति का महत्व अन्य सभी पद्धतियों से बढ़कर है। जबकि महाद्वीपीय यूरोप में कानूनी पद्धति (system of common law) विकसित हुई, अंग्रेजी भाषा भाषी—संयुक्त राज्य अमरीका व राष्ट्रमण्डलीय देशों में सामान्य कानून की पद्धति को अपनाया गया। सोवियत संघ, साम्यवादी चीन आदि साम्यवादी राज्यों में एक नयी प्रकार की कानूनी पद्धति का विकास हो रहा है। अतएव हम इस परिच्छेद में इन तीनों प्रमुख पद्धतियों का संक्षिप्त परिचय देंगे।

रोमन विधि—रोमन कानूनों का आधार मुख्यतः यायिक निगम और सुस्थापित किंतु अलिखित कानूनी प्रथाएँ थीं। रोम का व्यवहार कानून (Jus civile) और अंतर्राष्ट्रीय कानून (Jus gentium) के विचार कानूनी जगत को रोम की महानतम देन है। रोमन कानूनों का प्रसिद्ध संग्रह जस्टीनियन कोड (529 A.D.) है। रोमन कानून को मानने वाले वर्तमान राज्यों की विधायी प्रथाओं और व्यवहारों में उनकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि के कारण काफी भिन्नताएँ हैं। परंतु कुछ बातों में वे 200 वर्ष पूर्व से वही अधिक समान हैं, क्योंकि नेपोलियन प्रथम ने फ्रांसीसी व्यवहार संहिता को 1804 में जारी किया और इसके बाद कई व्यवहार संहिताएँ आयीं। फ्रांसीसी व्यवहार संहिता पुर्तगाल, स्पेन, लटिन अमरीकी गणराज्यों, स्विट्जरलैंड, आस्ट्रिया, बेल्जियम, नीदरलैंड्स, इटली, तुर्की व जापान आदि देशों की कानूनी पद्धतियों के लिए नमूना बन गयी। तुर्की और जापान ने इस पद्धति को आधुनिकीकरण की खोज में अंगीकार करना पसंद किया तथा साम्राज्यवादी देशों व उपनिवेशों के लिए भी।

रोमन विधि की मुख्य बातें, संक्षेप में, ये हैं—इसने रोमन जगत् के सभी कानूनी नियमों को एक क्रमबद्ध और मानक रूप देने का प्रयत्न किया। इसका स्वरूप औचित्यपूर्ण होने की अपेक्षा औपचारिक अधिक था, क्योंकि रोमन विधि ने वर्णित नियमों और सिद्धांतों के कठोर पालन पर अधिक बल दिया। इनकी दूसरी विशेषता वर्गीकरण पर बल था। उसने व्यवस्था, एकरूपता, निश्चितता और दुष्परिवर्तनीयता पर जोर दिया तथा तक व अनुभव के आवश्यक तत्वों को मिलाया। इसने मानव व्यवहार को व्यवस्थित बनाने तथा शांति बनाये रखने में सफलता पायी। इसका मुख्य दाप परिवर्तनशील दशाओं के सामने न बदलने में वास्तविकता का अभाव है।

सामान्य विधि—अंग्रेजी सामान्य विधि की उत्पत्ति भी लगभग उस समय हुई जबकि मध्य युग में रोमन विधि की पुनः खोज हुई। यह अंग्रेजी शासकों, जैसे हेनरी द्वितीय (1133-89)

(expenditure) और उसे वित्त-मन्त्री तैयार करता है। बजट का प्रारूप नेशनल एसेम्बली के स-मुख अवद्वार के पहले मंगलवार तक अवश्य पहुँच जाना चाहिए। उसके तुरन्त बाद समिति को भेज दिया जाता है, परन्तु सदन में उस पर पन्द्रह दिन बाद ही वाद विवाद आरम्भ हो सकता है। इस प्रकार पार्लियामेंट के सदस्यों को बजट का अध्ययन करने के लिए दो सप्ताह मिलते हैं। सविधान की धारा 47 के अनुसार वित्तीय विधेयको को आगिक कानूनों के लिए विहित दशाओं के अंतर्गत पारित किया जायेगा। यदि नेशनल एसेम्बली विधेयक के पेश किये जाने के 40 दिन के भीतर उस पहले वाचन में निणय करने में असफल रहे, तो सरकार उस सीनेट में पेश करेगी और सीनेट को उस पर पन्द्रह दिन के भीतर निणय देना होगा। उसके बाद विधेयक के सम्बन्ध में धारा 45 में दी गयी प्रक्रिया (साधारण प्रक्रिया जिसका ऊपर वर्णन किया गया है) के अनुसार कायवाही की जायेगी। यदि विधेयक पर पार्लियामेंट 70 दिन के भीतर निणय न कर पायेगी तो विधेयक को अध्यादेश द्वारा लागू किया जा सकता है। यदि किसी वित्तीय वर्ष के सम्बन्ध में आय और व्यय की स्वीकृति देने वाला विधेयक वित्तीय वर्ष के आरम्भ होने से पूर्व लागू न हो सके तो सरकार पार्लियामेंट से तुरन्त यह प्रायना करेगी कि उसे कर एकत्रित करने का अधिकार दे और सरकार स्वीकृत व्यय करने के लिए आप्रप्ति द्वारा कोष उपलब्ध कर सकेगी। जिन दिना पार्लियामेंट का सत्र न हो रहा हो इस सम्बन्ध में दी गयी समय सीमाओं को निलम्बित रखा जायेगा। आडिट कार्यालय पार्लियामेंट और सरकार को वित्तीय कानूनों के कार्यावित रूप की देख रेख करने में सहायता देगा।

है।¹ यह स्वयं म कोई पूर्ण कानूनी पद्धति नहीं है, वरन् ऐसे विविध कानूनी सिद्धांतों का समूह है जो सामान्य विधि से होने वाले अनुचित याय को रोकने में साधक हैं।

रोमन विधि और सामान्य विधि की तुलना—दोनों के बीच वास्तविक अंतरों को सविधियों, यायिक निवचन और मुकदमों से निकले कानून के शब्दा में वर्णन करना बहुत कठिन है। सामान्य विधि वाले देशों में अनेक सविधियों और कुछ कानून संग्रह भी हैं, उनके अपने महान् विशेषज्ञ और कानूनी टीकाएँ भी हैं। रोमन विधि वाले देश भी अपनी सविधियों को किसी प्रकार के यायिक निवचन के बिना लागू नहीं कर सकते और वहाँ पर दृष्टांत का एक नियम भी है जो अधीन यायालयों को उच्चतर यायालयों के निणयों से बाधता है। वास्तव में दोनों के बीच वास्तविक अंतर न्यायाधीशों, वकीलों और साधारण व्यक्तियों की पहुँच में उनके तत्त्वों व स्रोतों से अधिक है। यह बात एक उदाहरण से अधिक स्पष्ट हो जायगी। यदि कभी कोई ऐसा मामला आये जहाँ कि सविधि कुछ न कहे या अस्पष्ट और अपर्याप्त हो, तो सामान्य विधि वाला यायाधीश साहसपूर्वक किसी नये नियम को विहित करेगा, जिसका किसी बहुत पुराने और अस्पष्ट दृष्टांत से सम्बंध हो सकता है। इसके विरुद्ध रोमन विधि का यायाधीश नये नियम की रचना करने में हिचकता है, वह तो अपना निणय किसी वर्तमान नियम (कानून) पर आधारित करके देगा। यद्यपि रोमन विधि की पद्धति वाले देशों में राष्ट्रीय अंतर हैं, फिर भी उनका बल कानूनी निश्चितता या औपचारिकता पर है तथा उनकी आधारभूत धारणा यह है कि कानून अधिकांशतः तक सगत है। रोमन विधि के यायाध्यक्ष वेत्ता उसे लिखित तर्क, पूर्णतया तकमय, सामंजस्यपूर्ण स्वाभाविक और सुंदर मानते हैं। उसमें सामान्य कानून की विशेषताओं अनुभव और व्यवहारवाद पर बल अथवा यायिक व्यवहार के कठोर तथ्यों के लिये आदर का अभाव है। जबकि सामान्य कानून यायाधीशों द्वारा निमित्त मुकदमा से उत्पन्न और वकीलों का कानून है, रोमन कानून प्रोफेसर्स का कानून तथा महान् संग्रहों का कानून है।²

सोवियत संघ व साम्यवादी चीन की कानून पद्धति—सोवियत संघ में शासन के अग्रगण्य की तरह, याय पद्धति भी अग्रगण्य से भिन्न है। सोवियत संघ की याय पद्धति भी साम्यवादी सिद्धांतों से प्रभावित है। मानसवाद लनिनवाद में कानून की स्पष्ट परिभाषा दी गई है। यह बताता है कि कानूनी सम्बन्धों की जड़ जीवन की भौतिक दशाओं में होती है और कानून केवल प्रभुत्वपूर्ण वर्ग की इच्छा होती है।³ अतएव 'यूमेन के अनुसार सोवियत याय शास्त्र स्वतंत्र 'कानून के विचार' को अस्वीकृत करता है अर्थात् कानून की आर्थिक व्यवस्था और वर्गीय रचना से अलग कोई स्वतंत्र धारणा नहीं हो सकती। कानून राज्य की अभिव्यक्ति अर्थात् प्रभुत्वपूर्ण वर्ग की इच्छा और अभिव्यक्ति होता है।⁴ सार में, सोवियत कानून वह है जो साम्यवादी क्रांति के लक्ष्यों को

¹ Equity is in effect the appendix. It is not a complete system of law. Equity consists of miscellaneous collection of principles not systematically related to one another but each tending to make this or that rule of the common law more equitable than it would otherwise be.—Brierley J. L. (ed.) *Law and Government in Principle and Practice* p. 130

² In this sense then common law is indeed judge made litigation born a lawyer's law whereas Roman law is a professor's law and the law of the great codes that have sought to draw the whole life of civil society of crime and punishment or of commercial transactions each into one comprehensive perfect code of civil criminal and commercial law.—Merkel Peter II *op cit* p. 322

³ Marxism-Leninism gives a clear definition of the essence of law. It teaches that legal relationship (and consequently law itself) is rooted in the material conditions of life and that law is merely the will of the dominant class elevated into a statute.—Vyshinsky A. V., *The Law of the Soviet State* p. 23

⁴ Soviet legal science therefore utterly rejects the concept of an independent idea of the law which may exist separate from the economic and class structure of the state. Law is merely an expression of the state, an expression of the material form of life in that

के प्रयत्न का परिणाम था, जिन्होंने 'यायिक सत्ता को भ्रमणशील यायाधीशों के द्वारा केन्द्रीकृत किया। ये भ्रमणशील यायाधीश एक स्थानीय न्यायालय से दूसरे स्थानीय यायालय में जाकर मुकदमों की सुनवाई करते थे। उन्होंने विभिन्न प्रदेशों की भिन्न भिन्न कानूनी प्रथाओं को एक 'सामान्य विधि' का रूप दिया। 'यायालयों के रिकार्डों की सहायता से, हेनरी ब्रेक्टन जैसे उच्च यायचिदा ने सामान्य विधि को दृष्टान्त के नियम के आधार पर एक पूर्ण और स्थायी पद्धति का रूप दिया।¹ सामान्य कानून में अभी तक काफी कठोरता और उपचारों की कमी रही, जिसने सामान्य विधि को जन्म दिया। ब्रिटिश (कानूनी) पद्धति का आधारभूत तत्त्व अभी तक सामान्य कानून है और ब्रिटिश नागरिकों की विभिन्न स्वतन्त्रताओं की रक्षा ऐसे ही कानूनों द्वारा होती है। सामान्य विधि को यायाधीशों द्वारा निर्मित कानून कहा जाता है। इस प्रकार के कानून का विकास न्यायाधीशों द्वारा दिये गये निर्णयों और उनके रिकार्डों से हुआ है, उन्हें सविधियों की तरह पार्लियामेंट ने नहीं बनाया है। ऐसे कानूनों को सविधियों के विरुद्ध अलिखित कानून कहा जाता है, परन्तु वास्तव में अब ये भी अलिखित नहीं रहे हैं, क्योंकि इनके नियमों और चलनों को यायविदों ने लिखित रूप प्रदान कर दिया है। ये कानून चलनों पर आधारित होने के कारण प्रचलित कहलाते हैं।² अनेक सामान्य कानूनों को पार्लियामेंट ने सविधियों का रूप दे दिया है, अतएव जैसे-जैसे सविधियाँ की संख्या बढ़ती है वैसे ही सामान्य कानूनों की परिधि छोटी होती जा रही है।

षट्त्रहवीं शताब्दी के आस पास ऐसा समय आया कि जब सामान्य कानून बदलते हुए समय व परिस्थिति के अनुसार विस्तृत न हो सका और यायाधीशों ने सामान्य कानूनों को समाज की बदलती हुई आवश्यकता के अनुसार ढालना प्रायः बंद कर दिया, तब ऐसी परिस्थितियों में साम्य विधि का आरम्भ हुआ। कानूनी दृष्टि से राजा को सदा ही 'याय का निक्षेप या स्रोत' माना गया है और 'यायालय राजा के यायालय रहे हैं। उस समय साम्य विधि शासक की इच्छा पर आधारित थी। 'याय के लिये प्रस्तुत अपील आदि को राजा अपनी परिपक्व के कानूनी सदस्य चांसलर को विचारार्थ सौंप देता है। जिस जैसे यह व्यवहार बढ़ा, कुछ ऐसे सिद्धांतों का प्रतिपादन हुआ जिनसे अनुसार अठारहवीं शताब्दी में साम्य विधि इच्छा पर आधारित नहीं रही, यथायथ में इसका सिद्धांत सामान्य विधि की भाँति निश्चित होते चले गये। इसका परिणाम यह निकला कि चांसलर ने एक यायाधीश का रूप पाया और उसका प्रशासनिक कार्यालय एक यायालय बन गया। इस प्रकार इंग्लैंड में दो प्रकार के 'यायालय (जो एक दूसरे से स्वतन्त्र थे) चलते रहे और वे दो प्रकार के पृथक् कानूनों को लागू करते रहे। ऐसी स्थिति 1873 तक चली, क्योंकि उस वर्ष के 'यायपालिका कानून ने एक ही प्रकार की यायालय पद्धति को स्थापित किया। इसने साम्य विधि को सामान्य विधि से नहीं मिलाया, किन्तु उसके आपसी सम्बन्धों को निश्चित कर दिया और इस सिद्धांत को कानूनी रूप दे दिया कि जहाँ दोनों में विरोध हो, साम्य विधि का पालन हो। अतएव दोनों प्रकार के कानूनों में अभी तक अन्तर है। यदि हम सामान्य कानून को एक पुस्तक मानें जो अधिक पुरानी हो गयी है, तो साम्य विधि को हम उसका परिशिष्ट कह सकते

rule of precedent which means that all principles used in judicial decisions have to be deduced from earlier cases. It provided uniformity and certainty without depriving the courts of a creative role. —Merkl Peter III *Political Continuity and Change* p. 320

¹ But it ceased to be unwritten law in a strict sense for its rules and usages as they grew were put into written form by the succeeding jurists. It was unwritten law in the sense that it did not originate in statutes passed by Parliament. It was customary law in that usages supplied its basis. It was judge made law in that the courts had evolved most of it. —Munro and Aycarst *The Government of Europe* p. 256

और राजनीति का प्रभाव पड़े बिना नहीं रह सकता। सोवियत संघ में न्यायाधीश शासन से अलग नहीं होते, इसके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय के साथ प्रोक्यूरेटर जनरल और सघीय न्याय मंत्री का निकट सम्पर्क रहता है। इससे यह स्पष्ट है कि न्यायपालिका न्यायालयों के कार्यों पर पर्याप्त प्रभाव डालती है। वास्तव में, सोवियत न्यायपालिका सर्वहारा वर्ग की अधिनायकशाही के हाथों में सशक्त अस्त्र है। इसलिए सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय को शासन का एक सहायक अंग समझा जाता है न कि शासन के उच्चतर अथवा शासन के प्रभाव से स्वतंत्र अंग। सोवियत न्याय पद्धति की अन्य प्रमुख विशेषताओं का संक्षिप्त विवेचन अग्रलिखित है—(1) न्याय-पद्धति सामान्य प्रशासन की एक शाखा के रूप में है। उस पर प्रशासनिक देख रेख की व्यवस्था है और यह अधिकार सोवियत संघ के प्रोक्यूरेटर जनरल में निहित है, जिसके अधीन सभी स्तरों पर प्रोक्यूरेटर हैं। (2) सोवियत संघ के न्यायालय नागरिकों के अधिकारों की वहाँ तक तो रक्षा करते हैं जहाँ तक कि कोई नागरिक दूसरे के अधिकारों में हस्तक्षेप करता है, परन्तु उनका यह दायित्व नहीं है कि वे सरकार द्वारा हस्तक्षेप के विरुद्ध नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करें। (3) सर्वियन के अनुसार मुकदमों की सुनवाई खुले अर्थात् सायब्रनिक रूप से होती है, यदि कानून द्वारा बिना मुकदमों के लिए विशेष व्यवस्था न हो। बहुधा मुकदमों की सुनवाई मिला, बारखाना और कोल-खाजो में होती है जिससे सम्बंधित मामलों के निष्पत्ति में रुचि रखने वाले नागरिक अधिकतम सख्या में उपस्थित हो सकें। प्रायः सभी न्यायालयों में, साधारणतया मुकदमों की सुनवाई में जनता द्वारा निर्वाचित असेसर भाग लेते हैं, जो कानून के विक्षेप नहीं होते।

(4) सोवियत संघ का प्रत्येक नागरिक जिसको साधारण मताधिकार प्राप्त हो, किसी भी न्यायालय का न्यायाधीश या असेसर निर्वाचित हो सकता है। वहाँ पर न्यायाधीशों के लिए कोई विशेष योग्यता का होना आवश्यक नहीं है।

(5) प्रत्येक न्यायालय में कई न्यायाधीश अथवा असेसर होते हैं। निम्न स्तर के छोटे न्यायालयों को छोड़कर ऊपर के सभी स्तरों के न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति न्यायपालिका द्वारा होती है। न्यायाधीश अपनी नियत अवधि तक न्यायालयों के नियमित सदस्य रहते हैं परन्तु असेसर प्रतिवर्ष केवल 10 दिन ही कार्य करते हैं। उन दिनों उन्हें वही भत्ता मिलता है जो वे अपने पेशे में कमाते हैं। (6) न्यायाधीशों या असेसरों को निर्वाचक वापस बुलाकर उनके पदा से हटा सकते हैं। न्यायाधीशों और असेसरों के विरुद्ध फौजदारी कानून की कार्रवाही केवल उपयुक्त प्रोक्यूरेटरों द्वारा (वह भी प्रेसीडियम की अनुमति से) आरम्भ की जा सकती है। (7) 1938 के न्यायपालिका कानून द्वारा सोवियत संघ की न्याय व्यवस्था में जो सुधार किये गये हैं वे इस प्रकार हैं—(अ) कानून की दृष्टि से सब नागरिक बराबर हैं, (आ) न्यायाधीशों की स्वतंत्रता—अब न्यायाधीश केवल कानूनों के पाबंद हैं (इ) न्यायालयों में स्थानीय भाषाओं का प्रयोग किया जाता है, (ई) प्रतिवादी (defendant) को साधारणतः अपने बचाव के लिए वकील करने का अधिकार है, और (उ) न्यायालयों की कार्रवाही प्रकाशित की जाती है। (8) सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय वहाँ की सर्वोच्च सोवियत द्वारा पास किये गये कानूनों को अवध घोषित करने का अधिकार नहीं रखता अर्थात् वहाँ के सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनरवलोकन की शक्ति प्राप्त नहीं है। यह शक्ति तो प्रेसीडियम को प्राप्त है। (9) सोवियत न्याय-व्यवस्था में भी उच्च मात्रा का केन्द्रीकरण है। सोवियत संघ के सर्वोच्च न्यायालय को उच्च श्रेणी के सभी न्यायालयों की देख रेख का अधिकार है। प्रोक्यूरेटरों की व्यवस्था भी इसी दिशा की ओर संकेत करती है।

(10) एक बड़ी ही रोचक बात यह है कि सिद्धांत रूप में साम्यवादी वकीलों को बहुत उपयोगी नहीं मानते, क्योंकि उनके विचार में वे पूँजीवादी पद्धति से सम्बंधित हैं। फिर भी,

आगे बढ़ाये। 'यायपालिका कानून की दूसरी धारा में 'यायपालिका के मुख्य कार्य निम्नलिखित हैं—(1) प्रत्येक प्रकार के हस्तक्षेप के विरुद्ध सोवियत सभ के सामाजिक और राजकीय संगठन, साम्यवादी सम्पत्ति और समाजवादी आर्थिक पद्धति की रक्षा करना, (2) नागरिकों के हितों और अधिकारों की रक्षा करना, और (3) राजकीय संस्थाओं व उद्योगों, सामूहिक फार्मों आदि की रक्षा करना। सोवियत सभ में 'यायालयों की आवश्यकता दो प्रयोजनों के लिए है—पहला, सोवियत शासन के शत्रुओं से सभप करना और दूसरे, नई सोवियत पद्धति को सुदृढ़ बनाना।

साम्यवादी सर्वाधिकारवादी राजनीतिक पद्धतियाँ में शक्ति पृथक्करण सिद्धांत को नहीं माना जाता। वहाँ पर दल जनता की इच्छा का समाविष्ट करता है और न्यायालय जनता के सेवक है, अतः 'यायालय दलीय निदेशों के अधीन है। उदारवादी और सर्वाधिकारवादी कानूनी पद्धतियों के बीच दृष्टिकोणों के इस अंतर का उनकी शासन-पद्धतियों में 'यायालयों की भूमिका पर महत्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है।¹ विंस्की के अनुसार समाजवाद के अन्तर्गत राज्य के हितों और सब साधारण के हितों में जैसा कि बोपक देशों में है, कोई पारस्परिक विरोध नहीं है। समाजवाद व्यक्तिगत हितों को मना नहीं करता, साधारणतया यह उन्हें सामूहिक हितों से मिला देता है। निष्पक्षता, कानून की उचित प्रक्रिया और ऐसे ही पूँजीवादी कानूनी पद्धतियों के सुंदर वाक्यांश सोवियत कानूनी पद्धति में महत्त्व की दृष्टि से दूसरे स्थान पर आता है। कानून, लेनिन के कथनानुसार, एक राजनीतिक साधन है अथवा कानून राजनीति है। सोवियत सभ की वर्तमान न्याय-पद्धति 1936 के संविधान और 1938 में बने 'यायपालिका कानून' के अन्तर्गत संगठित है। सोवियत सभ में न्यायाधीश स्वतंत्र नहीं होते और उन्हें सरलता से हटाया जा सकता है। यद्यपि, 'यायाधीश भी अधिकतर साम्यवादी दल के सदस्य होते हैं चाहे वे दल के सदस्य हों या न हों, उन सभी का लक्ष्य समाजवाद को आगे बढ़ाना है। न्यायपालिका राज्य-सत्ता का एक अंग है, अतएव वह राजनीति से बाहर नहीं हो सकती।

'यायपालिका को कायपालिका तथा विधायिका से स्वतंत्र नहीं माना जाता, इससे भी बढ़कर बात यह है कि यायपालिका साम्यवादी दल के प्रभाव से स्वतंत्र नहीं है। न्यायाधीशों की नियुक्ति साधारणतया कायपालिकाओं द्वारा की जाती है और उनके कार्यकाल कुछ ही वर्षों तक के लिए सीमित है। सबसे नीचे के धरातल पर 'यायाधीशों को जनता चुनती है और उन्हें वापस भी बुला सकती है। सम्पूर्ण 'यायपालिका पर प्रोक्क्यूरेटर जनरल के विभाग की देख रेख रहती है। सोवियत सभ में सभात्मक संविधान होते हुए भी यायपालिका को विशेष रूप से उच्च और स्वतंत्र स्थान प्राप्त नहीं है। यायपालिका संविधान का निवचन नहीं करती, इसे कानूनों को अवैध घोषित करने की शक्ति प्राप्त नहीं है और न ही यह नागरिकों के अधिकारों की रक्षा करती है। परन्तु नीचे के स्तरों पर यायालयों के कार्य में स्थानीय नेताओं का हस्तक्षेप नहीं होता, यद्यपि सर्वोच्च 'यायालय पर सर्वोच्च नीति निर्धारण करने वाले, निकाय—सर्वोच्च सोवियत का बहुत नियंत्रण रहता है और सर्वोच्च सोवियत में 80 प्रतिशत सदस्य साम्यवादी दल के होते हैं।²

सोवियत सभ की 'यायपालिका राज्य सत्ता का एक अंग है, इसलिए उस पर देश के शासन

state and in a class society it is the will of ruling class —Neumann R G *European and Comparative Government* p 592

¹ In communist totalitarian political systems no lip service is paid to the doctrine of the separation of powers the Party is the embodiment of the will of the people and the courts are the servants of the people audit is not a large step to the conclusion that the courts therefore are subject to the directions of the Party This distinction between totalitarian and liberal democratic attitudes to the legal system has important repercussions on the value of the courts in their respective political systems —Balls A R *Modern Politics and Government*, p 204

² Hazard John N *The Soviet System of Government* p 193

जिमका आधार यह सिद्धांत था—राजा कोई भूल नहीं करता। परंतु 1947 के 'दी क्राउन प्रोसीडिंग एक्ट' के अंतर्गत अब सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध मुकदमा चलाये जा सकते हैं और अब एक सरल व सीधी प्रक्रिया द्वारा अब सरकारी व्यक्ति अधिकारियों के विरुद्ध कतव्यपालन में हुई हानि के लिए हर्जाने के लिए कानूनी कार्यवाही कर सकते हैं। प्रत्येक ज्यादाती के लिए कानून के अंतर्गत उपचार की व्यवस्था है और इस प्रकार नागरिक के अधिकारों की रक्षा होती है। अवध रूप से व दो बनाये जाने के विरुद्ध 'ब दी प्रत्यक्षीकरण' के लेख (Writ of Habeas Corpus) का प्रयोग किया जा सकता है। अथवा साधारण कानूनों के अंतर्गत नागरिकों के स्वतंत्रता सम्बंधी अधिकारों की रक्षा होती है। इस दृष्टि से ब्रिटेन में कानूनों का शासन है, व्यक्तियों का स्वेच्छाचारी शासन नहीं। यह 'विधि के शासन' का दूसरा महत्वपूर्ण पहलू है।

आयसी के अनुसार इस सिद्धांत की तीन मुख्य बातें इस प्रकार हैं—(1) किसी व्यक्ति को कानून के विरुद्ध दण्ड नहीं दिया जा सकता अथवा किसी व्यक्ति को शारीरिक दण्ड या सम्पत्ति की हानि केवल कानून के अनुसार ही, कानून का उल्लंघन करने पर जो साधारण यायालय में साधारण कानूनी प्रक्रिया द्वारा सिद्ध होनी चाहिए, दी जा सकती है। (2) केवल यही नहीं कि कोई व्यक्ति, कानून के ऊपर है, बल्कि यह है कि प्रत्येक व्यक्ति, उसका पद अथवा स्थिति कुछ भी हो, राज्य के साधारण कानूनों के अधीन है और उस पर साधारण यायालयों में ही मुकदमा चलाया जाता है। इसका आशय यह है कि सभी व्यक्तियों के लिए ब्रिटेन में एक ही प्रकार के कानून और एक ही प्रकार के यायालय हैं। इसके विपरीत, फ्रांस में 'विधि के शासन' की पद्धति के स्थान पर 'प्रशासनिक कानून' (Administrative Law) की पद्धति है, जिसके अंतर्गत वहाँ साधारण नागरिकों और सरकारी कर्मचारियों के लिए दो प्रकार के कानूनों के समूह और दो ही प्रकार के पृथक् यायालय हैं। किंतु आजकल विभिन्न प्रकार के मुकदमों की सुनवाई साधारण यायालयों में भी होती है। ऐसे यायालयों के उदाहरण हैं—भूमि यायाधिकरण (Land Tribunal), परिवहन यायाधिकरण, बिक्री कर यायाधिकरण आदि।

प्रशासनिक कानून की पद्धति—फ्रांस (तथा बेल्जियम आदि देशों) में साधारण यायालयों के साथ-साथ प्रशासनिक कानूनों (Administrative Law) के अनुसार चलाया जाता है। प्रशासनिक कानून ऐसे नियमों का संग्रह है जो प्रशासन अधिकारियों के नागरिकों के प्रति सम्बंधों को विनियमित करते हैं, और जिनके अनुसार सरकारी अधिकारियों की स्थिति, नागरिकों व इन अधिकारियों से सम्बंध तथा व्यवहार के बारे में अधिकारों व दायित्वों को निर्धारित किया जाता है। संक्षेप में, हम कह सकते हैं कि साधारण यायालय ऐसे मुकदमों की सुनवाई नहीं कर सकते जोकि सरकार के कार्यपालिका (अथवा प्रशासनिक) विभाग द्वारा किये गये कार्यों से पदा होत हैं, चाहे उनका सम्बंध सरकारी अधिकारियों के अधिकारों व दायित्वों से हो अथवा उनके सम्बंध में नागरिकों के अधिकारों व दायित्वों से हो। इस पद्धति के विकास के लिए दो कारण उत्तरदायी रहे हैं—प्रथम, फ्रांस में एकात्मक शासन प्रणाली के साथ-साथ अत्यधिक मात्रा में शक्तियों का केन्द्रीकरण है, जिसके कारण अधिकारियों के हाथों में बड़ी शक्तियाँ हैं। प्रशासनिक यायालय यह देखते हैं कि सरकारी अधिकारी अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न करें। दूसरे फ्रांस में ही शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत निवृत्तता, जिसके अनुसार कार्यपालिका का विधायिका व कार्यपालिका के कार्यों में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। फ्रांस में पृथक् प्रशासनिक यायालयों की पद्धति के अंतर्गत व्यक्ति को प्रशासिका के स्वेच्छाचारी कार्यों के विरुद्ध प्रायः पूर्ण रक्षण प्राप्त है। एक अमरीकी विद्वान् भी कुछ वर्ष पूर्व इस निष्कर्ष पर पहुँचा कि विश्व के अथवा किसी देश में नागरिकों के अधिकारों की प्रशासनिक ज्यादातियाँ के विरुद्ध इतनी अच्छी तरह से रक्षा नहीं होती

व्यवहार में, उन्हें उनकी आवश्यकता को स्वीकार करना पड़ा है, यद्यपि उनकी सहायता सीमित कर दी गयी है और उनके कार्यों का क्षेत्र भी बहुत कम कर दिया गया है। उनके लिए निम्नतम प्रशिक्षण और अनुभव निर्धारित कर दिया गया है। इससे भी बढ़कर दिलचस्प बात यह है कि वकीलों की फीस मुवक्तिला की देने की क्षमता के अनुसार नियमित कर दी गयी है। (11) यह बात भी ध्यान देने योग्य है कि सोवियत संघ में अपराध दो प्रकार के होते हैं—किसी व्यक्ति की जान या माल लेने के सम्बन्ध में किये गये अपराध अथवा क्रांति द्वारा स्थापित समाजवादी व्यवस्था को पलटने-सम्बन्धी अपराध। प्रथम प्रकार के अपराधों के लिए दूसरे प्रकार के अपराधों की अपेक्षा अधिक जरम दण्ड की व्यवस्था है। सरकारी सम्पत्ति की चोरी, धन के गबन या हत्याओं के लिए साधारणतः मृत्यु दण्ड नहीं दिया जाता।

(12) न्यायालयों का संगठन ऊपर से नीचे तक एक पिरामिड के समान है। सबसे ऊपर सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय है, उसके नीचे सघीय गणराज्यों के न्यायालय तथा विभिन्न स्तर पर अधीन न्यायालय हैं। इसके अतिरिक्त कुछ विशेष न्यायालय भी हैं।

चीन में भी, सोवियत संघ की भांति, न्यायालय को वर्गीय न्याय और राजनीतिक नीति का साधन समझा जाता है। इसे दो व्यक्तियाँ (अथवा पक्षों) के बीच उठने वाली कानूनी विवादों का निणय करने वाला स्वतंत्र न्यायिक अंग नहीं माना जाता।¹ इस बात को दूसरे शब्दों में इस प्रकार रखा जा सकता है, 'न्याय की धारणा का, सत्य की धारणा की तरह से, चीनी साम्यवादी दल के लिए सिवाय इसके कोई अर्थ नहीं कि उसे दल के उद्देश्यों की पूर्ति करनी चाहिए। वहाँ पर सिद्धांत रूप में आदर्श न्याय के प्रकाशन की बात कही भी नहीं जाती, न्यायालयों और कानूनों को इस दृष्टि से बनाया गया है कि वे जनता की सेवा कर सकें और जनता के लिए उसके हितों की परिभाषा चीनी साम्यवादी दल करता है।'²

2 विधि का शासन और प्रशासनिक कानून

विधि का शासन (Rule of Law)—ब्रिटेन में 'विधि के शासन' की पद्धति है, न कि प्रशासनिक कानून (Administrative law) की, जसा कि फ्रांस व अन्य महाद्वीपीय देशों में पायी जाती है। इस संदर्भ में विधि के शासन का अर्थ यह है कि वहाँ पर सरकारी अधिकारियों व कर्मचारियों तथा अ सरकारी व्यक्तियों के लिए एक ही प्रकार के कानून तथा न्यायालय हैं।³ प्रत्येक व्यक्ति, चाहे उसका पद कितना ही ऊँचा हो एक ही प्रकार के कानूनों के अधीन है और देश के साधारण न्यायालयों के अधिकार क्षेत्र में है अर्थात् सरकारी व्यक्तियों के विरुद्ध मुकदमों की सुनवाई के लिए पृथक् कानूनों का संग्रह तथा प्रशासनिक न्यायालय होते हैं। मंत्रिण भी अपने कार्यों तथा अपराधों के लिए साधारण न्यायालयों के सामने उत्तरदायी होते हैं।

इस 'विधि के शासन' के अंतर्गत पहले राजा और सरकारी अधिकारी अपवाद माने जाते थे,

¹ Thus in China as in Russia a court is considered an instrument of class justice and political policy. It is not supposed to be an independent judicial organ for settling legal disputes between individuals.—Linebarger et al *Far Eastern Governments and Politics: China and Japan* p 248

² The concept of justice like that of truth has no meaning to the C C P except in so far as it serves the aims of the party. No pretence is made of administering abstract justice: the courts and laws are designed to serve the people whose interests are defined for them by the C C P.—Kahin, G M (ed) *Major Governments of Asia* pp 86-87

³ Every official from the Prime Minister down to constable or a collector of taxes is under the same responsibility for every act done without legal justification as any other citizen.—Dicey

करते हैं। कुछ विचारकों का मत है कि अन्तर्राष्ट्रीय कानून सच्चे अर्थ में कानून नहीं होता। उनका तर्क इस प्रकार है—कानून राज्य का आदेश होता है, राज्य ही इसे बनाता व लागू करता है। यदि हम अन्तर्राष्ट्रीय नियमों को कानून मानें तो उनके बनाने व लागू करने के लिए एक विश्व राज्य होना आवश्यक है। यदि हम प्रथाओं, चलनों, संधियों या अन्य आधारों पर बने अन्तर्राष्ट्रीय नियमों को ही कानून मान लें तो भी उनके लागू करने के लिए राज्य शक्ति होनी जरूरी है। इस मत के मानने वाले मुख्य लेखकों में वेथम, ऑस्टिन और हार्तण्ड हैं। उनके विचार में अन्तर्राष्ट्रीय कानून नैतिक नियमों के समान हैं। जिस कारण से अधिकतर लेखक अन्तर्राष्ट्रीय नियमों को कानून नहीं मानते, यह सच है कि कानूनी रूप में अन्तर्राष्ट्रीय कानून राष्ट्रीय कानून से भिन्न है। अन्तर्राष्ट्रीय कानून के निर्माण, निवचन और लागू किये जाने का ढंग राष्ट्रीय कानून के ढंग से भिन्न है। राष्ट्रीय कानूनों के निर्माण का तरीका अधिकांशतः विधायन है या वे प्रभु के आदेश हैं, यद्यपि उनका कुछ अंश प्रथाओं से मिलकर भी बना है। जहां तक अन्तर्राष्ट्रीय कानून का सम्बन्ध है, वह सारा ही प्रथाओं और संधियों पर आधारित है, क्योंकि अभी तक कोई विश्व प्रभु अथवा विधानमण्डल नहीं है। दूसरा अंतर यह है कि जब राज्य में रहने वाले कुछ व्यक्तियों के बीच कानूनी विवाद उठते हैं, तो उनका निणय करने के लिए 'यायालय' होते हैं। ऐसे मुकदमों में 'यायालयों' के निणय दोनों पक्षों के लिए मानने जरूरी होते हैं। परन्तु इस प्रकार के अनिवार्य अधिकार क्षेत्र वास्तव में कोई अन्तर्राष्ट्रीय 'यायालय' नहीं है। तीसरे, राष्ट्रीय कानूनों को लागू कराने के लिए राज्य की कार्यपालिका और उसके अधीन पुलिस आदि होती है, किन्तु अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों को लागू करने वाली कोई अन्तर्राष्ट्रीय कार्यपालिका अथवा पुलिस नहीं है। संयुक्त राष्ट्र सच के होते हुए भी कोई ऐसी शक्ति नहीं है जो तत्कालीन अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों को लागू कर सके।

इसके विपरीत, कुछ लेखक अन्तर्राष्ट्रीय नियमों को कानून ही मानते हैं। वेस्टलेक यह तर्क देता है कि विभिन्न राज्य सम्य सत्ता में उसी प्रकार साथ साथ रहते हैं, जैसे कि राज्य में नागरिक। इस प्रकार राज्यों का पद समान है और उस समाज के नियम अन्तर्राष्ट्रीय कानून कहलाते हैं। साधारण भाषा में अन्तर्राष्ट्रीय कानून उन नियमों का संग्रह है जिनका पालन सम्य राज्य आपसी सम्बन्धों को नियमित करने के लिए करते हैं। प्रसिद्ध लेखका, ओपनहीम और फेविक¹ ने तो अन्तर्राष्ट्रीय नियमों को कानून के रूप में ही माना है। इन नियमों का पालन प्रत्येक राज्य अपने नैतिक स्तर या सुविधा के अनुसार करता है। कुछ राज्य इनका पालन उतनी ही अच्छी तरह से करते हैं जितना कि बहुत से नागरिक राज्य के कानूनों का करते हैं। वास्तव में, अन्तर्राष्ट्रीय नियम कानून का रूप पाते जा रहे हैं। अन्तर्राष्ट्रीय कानून में हम अप्रतिष्ठित अभिसमयों को सम्मिलित कर सकते हैं।

1907 में हेग सम्मेलन पर स्वीकृत अनेक अभिसमयों तथा (अ) स्थल पर युद्ध के सम्बन्ध में कानूनों और प्रथाओं के सम्बन्ध में, (आ) स्थलीय युद्धकाल में तटस्थ देशों और व्यक्तियों के सम्बन्ध में, (इ) युद्धकाल में नाविक सेनाओं पर बम गिराने के बारे में, (ई) सन्तुष्टा के आरम्भ पर सन्तुष्टा के व्यापारिक जहाजों के पद के बारे में। संक्षेप में, अन्तर्राष्ट्रीय कानूनों का सम्बन्ध इन विषयों से होता है—राज्यों के आपसी सम्बन्ध, अन्तर्राष्ट्रीय विवादों को तय करना, युद्ध, तटस्थता, इत्यादि।

सांजनिज कानून वे कानून होते हैं जो व्यक्तियों के राज्य से सम्बन्ध को विनियमित करते

¹ International law may be defined as the body of general principle and concrete rules which the states that are members of the community of nations recognise as binding upon themselves in their mutual relations —Fenwick

जैसी कि फ्रांस में¹

प्रशासनिक यायालया का साधारण संगठन भी सीधा और सरल है। इस क्षेत्र में सबसे नीचे के स्तर पर प्रीक्वेचरो की अंतरप्रांतीय कौंसिलें हैं और शेष सभी प्रांतों को 22 समूहों में रखा गया है तथा प्रत्येक के लिए एक कौंसिल है। प्रत्येक कौंसिल में एक प्रधान और 5 या 4 कौंसिलर होते हैं। इनके अतिरिक्त इसी श्रेणी में अनेक विशेष प्रशासनिक यायालय भी रखे जा सकते हैं, जैसे कोर्ट ऑफ एकाउण्ट्स, कौंसिल ऑफ पब्लिक इन्स्ट्रक्शन, कौंसिल आफ मिलिटरी रिज्यू इत्यादि। इन यायालयों का अधिकार-क्षेत्र उनके नाम से ही स्पष्ट है। उदाहरण के लिए, शिक्षा विभाग से सम्बन्धित कानूनों के उत्पन्न होने से उत्पन्न हुए अपराधों का निणय कौंसिल आफ पब्लिक इन्स्ट्रक्शन करती है। अंतरप्रांतीय कौंसिलों के सभी निणय अंतिम नहीं होते और उनके निणयों के विरुद्ध प्रादेशिक प्रशासनिक यायालयों में अपील की जा सकती है। प्रशासनिक याय व्यवस्था का सर्वोच्च यायालय कौंसिल ऑफ स्टेट है। इसके यायालय के अतिरिक्त अय काय भी हैं। चौथे गणतन्त्र में इसके स्थायी कौंसिलर अधिकारी इस प्रकार थे—(1) एक उप प्रधान पाँच विभागों के प्रधान, (2) 42 नियमित सेवा पर, (3) 45 मास्टर आफ पटौश स (4) 44 आडीटर। याय मंत्री इसका नाममान का प्रधान होता था यथाथ में प्रधान का काय उप प्रधान ही करता था। इसके सभी सदस्यों की भरती बाहर के 12 सदस्यों और याय मंत्री को छोड़कर प्रतियोगी परीक्षाओं के आधार पर की जाती थी। वर्तमान संविधान के अंतर्गत कौंसिल के सभी सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है।

चूँकि फ्रांस में दो प्रकार के यायालयों की व्यवस्था है, अतएव यह आवश्यक है कि कोई ऐसा अभिकरण हो जो एक क्षेत्र में कोर्ट ऑफ केसेशन (Supreme Court of Appeal in Ordinary Law) और दूसरे क्षेत्र में कौंसिल ऑफ स्टेट (Highest Court in Respect of Administrative Law) के बीच अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी उठने वाले विवादों का अंतिम निणय कर सके। यदि कभी किसी प्रश्न पर यह मतभेद उत्पन्न हो जाये कि वह कौन से यायालयों के अधिकार क्षेत्र में आता है तो उसके निणय के लिए उच्चतर यायालय हो। इसी उद्देश्य से 1872 में एक 'कांट आफ कौंसिलर' की स्थापना की गई थी। चौथे गणतन्त्र में इस यायालय में याय मंत्री पदेन प्रधान था, कांट आफ केसेशन व कौंसिल आफ स्टेट के 33 सदस्य थे और उनके द्वारा छाटे गये दो अय सदस्य थे। इस यायालय के सामने आने वाले मामलों की सरया प्रतिवष 11 या आठ से अधिक नहीं रही।

3 विभिन्न प्रकार के कानून

कानूनों का वर्गीकरण विभिन्न दृष्टिकोणों से अथवा आधारों पर किया जा सकता है। विलोवी ने कानूनों को चार प्रकार से बताया है—अनुविहित कानून या सविधि (statutes), प्रथागत कानून, सांविधानिक कानून और अंतर्राष्ट्रीय कानून। मैकाइवर ने विभिन्न प्रकार के सम्बन्धों के नियंत्रण के आधार पर कानूनों को कई प्रकार से बाँटा है—कानून (विधि)—राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय। राष्ट्रीय कानून—सांविधानिक और सामान्य। सामान्य कानून—सावजनिक और निजी। सावजनिक कानून—प्रशासनात्मक और सवसाधारण।

कानूनों का स्वरूप व क्षेत्र के आधार पर वर्गीकरण—इस दृष्टिकोण से हम कानूनों को अंतर्राष्ट्रीय, सावजनिक और व्यक्तिगत तीन समूहों में बाँट सकते हैं। अंतर्राष्ट्रीय कानून वे हैं, जो एक राज्य का अय राज्यों से सम्बन्ध अथवा विभिन्न राज्यों के आपसी सम्बन्धों को विनियमित

लिए जारी करता है। ब्रिटिश काल में भारत के गवर्नर जनरल व गवर्नरो को अनेक प्रकार के अध्यादेश निकालने के अधिकार प्राप्त थे। अब भी राष्ट्रपति व गवर्नर अपने अपने अधिकार क्षेत्र में अध्यादेश निकाल सकते हैं, किन्तु ऐसा उस समय होता है जबकि संसद या सम्बन्धित राज्य के विधानमण्डल का सत्र न हो रहा होता। साथ ही विधानमण्डल का सत्र शुरू होते ही प्रत्येक अध्यादेश उसके सामने रखा जाता है और उसकी स्वीकृति पर वह कानून का रूप पा जाता है, अथवा उसकी निश्चित अवधि पूर्ण होने पर प्रभाव नहीं रहता। न्यायपालिका द्वारा किसी सामान्य कानून के अंतर्गत जारी किये गये आदेश, जो किसी विशेष समय पर या परिस्थितियों में लागू होते हैं, प्रादेश कहलाते हैं। उदाहरण के लिए, किसी देश में संसद की अवधि व चुनाव आदि के विषय में सामान्य कानून होता है, उसी के अंतर्गत राज्य का अध्यक्ष संसद के विघटन या नये चुनाव का आदेश देता है।

फौजदारी (या दण्ड) और दीवानी (व्यवहार) कानून—फौजदारी कानून समाज की व्यवस्था को तोड़ने से सम्बंधित होता है। इस समूह में चोरी, डकैती, दंग, हत्या आदि बातों से सम्बंधित कानून आते हैं। दीवानी कानूनों का सम्बंध व्यक्तियों या समूहों के बीच उठने वाले कानूनी विवादों से होता है। ये कानून सम्पत्ति, उत्तराधिकार, साक्षेदारी, इकरार, व्यवसाय, व्यापार आदि बातों के विषय में उठने वाले विवादों से सम्बंध रखते हैं। भारत में न्यायपालिका का संगठन ही इस भेद पर आधारित है कि कुछ न्यायालय और न्यायाधीश केवल दीवानी मुकदमों तथा दूसरे फौजदारी मुकदमों सुनते हैं। प्रत्येक जिले में विभिन्न स्तरों की फौजदारी व दीवानी अदालतें हैं।

4 न्यायपालिका का महत्त्व और उनके कार्य

महत्त्व—शासन के प्रधान अंगों में नीसरा अंग न्यायपालिका का है। किसी देश के शासन की अच्छाई की पहचान उसकी न्यायपालिका की स्वतंत्रता, निष्पक्षता और उसके सम्मानित स्थान से की जाती है। साधारण नागरिक को यदि यह विश्वास रहे कि आवश्यकता पड़ने पर वह न्यायालयों की शरण ले सकता है, जहाँ उसकी वास्तव में कानूनों के अनुसार न्याय मिलेगा, तो उसे बड़ी मानसिक शान्ति रहती है। ब्राइट ने सत्य ही कहा है कि कुशल न्यायपालिका का होना अच्छे शासन के लिए आवश्यक ही नहीं है, बल्कि यह तो शासन की अच्छाई की पहचान है। बाकर के अनुसार राज्य का सार इस बात में है कि यह प्रभावी कानूनों व नियमों की जीवित व्यवस्था है, इस अर्थ में राज्य कानून है। न्यायपालिका अर्थात् न्यायालयों का प्रधान कार्य न्याय का प्रशासन अथवा न्याय करना है। वास्तव में मानवीय सम्बंधों की संगठित व्यवस्था के लिए विभिन्न मूल्यों की आवश्यक समझा जाता है, यथा स्वतंत्रता, समता और भ्रातृत्व। प्रत्येक कानूनी व्यवस्था में ये मूल्य विद्यमान रहते हैं। न्यायालय की स्वतंत्रता व समता के दावों के बीच उचित सम्बंध कायम करना पड़ता है। इस दृष्टि से न्याय विभिन्न राजनीतिक मूल्यों में उचित सम्बंध स्थापित करने की व्यवस्था है। न्याय के विचार के विभिन्न स्रोत माने जाते हैं। कुछ विद्वानों के विचार में न्याय का स्रोत धर्म है। मध्य युग में ईसाई धर्म मुन्त्रों का विश्वास था कि न्याय का स्रोत ईश्वर है और सब उसका साधन है। स्टाइक दार्शनिकों का यह विश्वास था कि न्याय का स्रोत प्रकृति का कानून (natural law) है, जिसके अनुसार सब व्यक्ति समता के अधिकारी हैं। कुछ विचारक आचार शास्त्र अथवा नैतिक नियमों को न्याय का आधार मानते हैं। ग्रेट ब्रिटेन में राजा को न्याय का स्रोत माना जाता था। कहने का तात्पर्य यह है कि न्याय शब्द का अर्थ विभिन्न दृष्टियों से किया जाता है और ऐसा किया जाना सवथा उचित माना जाता है।

आजकल यह माना हुआ राजनीतिक आदर्श है कि व्यक्तियों को राजनीतिक क्षेत्र के

है। इनके विपरीत व्यक्तिगत कानून वे कानून होते हैं जो व्यक्तियों के आपसी सम्बन्धों को विनियमित करते हैं। सावजनिक कानूनों का सम्बन्ध राज्य के संगठन और कृत्यों तथा नागरिकों व राज्य के बीच सम्बन्धों से है। इनमें नागरिकों के सभी राजनीतिक अधिकार आते हैं और वे नागरिक अधिकार भी, जिनका व्यक्ति राज्य के विरुद्ध उपयोग करता है। इनके तीन मुख्य विभाग—सांविधानिक कानून, प्रशासनिक कानून और फौजदारी कानून व प्रक्रिया है। व्यक्तिगत कानून का उद्देश्य प्रत्येक व्यक्ति के अधिकारों की दूसरे व्यक्तियों के हस्तक्षेप से रक्षा करना है। राज्य व्यक्तियों के समस्त सम्बन्धों के स्थान पर केवल उन्हीं सम्बन्धों के विनियमित करने की चेष्टा करता है जो उसकी राय में सावजनिक महत्त्व के हैं और जिनके लिए कानूनी विनियमन आवश्यक है। व्यक्तिगत कानूनों के प्रमुख विभागों में हम इन्हें गिन सकते हैं—सम्पत्ति इस्तरा, निगमों, आपसी सम्बन्धों (विवाह, तलाक इत्यादि) और व्यवहार प्रक्रिया सम्बन्धी कानून। इन सावजनिक और व्यक्तिगत कानूनों के समूह को ही म्युनिसिपल या राष्ट्रीय कानून कहते हैं।

निर्माण की प्रक्रिया के आधार पर कानूनों को सांविधानिक, सविधि प्रशासनिक, कायपालिका के आदेश (आज्ञप्ति, decree), अध्यादेश, यायालया के बनाये कानून आदि विभिन्न प्रकारों का बताया जाता है। सांविधानिक कानून वे मौलिक कानून हैं जो राज्य के सविधान से सम्बन्धित होते हैं तथा राज्य का संगठन अर्थात् सरकार के तीन प्रमुख अंगों—कायपालिका, विधानमण्डल और यायपालिका की रचना, उनकी शक्तियों और आपसी सम्बन्धों, नागरिकों के मूल अधिकारों आदि विषयों से सम्बन्धित हैं। इन कानूनों और सामान्य कानूनों में साधारणतया उनके निर्माण की प्रक्रिया में भेद होता है। सांविधानिक कानून राज्य व सरकार के लिए आधारभूत होते हैं, इसी कारण इनका विशेष महत्त्व होता है। विधानमण्डल द्वारा पारित किये गये तथा राज्य के अध्यक्ष से अनुमति प्राप्त सभी कानूनों को सविधि (statutes) कहते हैं।

आंगिक कानून (Organic Laws)—फ्रांस के सविधान में ऐसे अनेक प्राविधान हैं जो स्वयं में पूर्ण नहीं कह जा सकते, अतः उनमें उल्लिखित कुछ बातों का स्पष्टीकरण व निर्धारण करने के लिए आंगिक कानूनों का निर्माण करना आवश्यक है। उदाहरण के लिए, हम कुछ प्राविधानों को लेंगे। सविधान में राष्ट्रपति के निर्वाचन हेतु निर्वाचक मण्डल की रचना दी गई है और उसे कार्यान्वित करने की प्रक्रिया के लिए आंगिक कानून बनाये जाने की बात भी कही गई है। सविधान के अनुसार एक आंगिक कानून यह निर्धारित करने के लिए बनेगा कि परिपक्व की वृद्धि के म कौनसे अन्य पदों पर नियुक्तियाँ की जायेंगी तथा उन दशाओं का निर्धारण करने के लिए भी जिनके अन्तर्गत राष्ट्रपति विभिन्न पदों पर नियुक्तियों के करने के अपने अधिकार का प्रतिनिधान (delegation) कर सकेगा। इसके साथ ही आंगिक कानून सदन के प्रत्येक सदन की अवधि, उसके सदस्यों की संख्या, उनकी उपलब्धियाँ व अहता की दशाएँ आदि भी निर्धारित करेगा। आंगिक कानून किस प्रकार बनता है, इस विषय में सविधान की धारा 46 में बताया गया है कि इस उद्देश्य से सरकार या सदन द्वारा विधेयक प्रथम सदन के सामने विचार तथा मत व्यक्त करने के लिए प्रस्तुत किया जायेगा। विचार उसके प्रस्थापित करने के 15 दिन के बाद ही हो सकता है। यदि दोनों सदनों के बीच सहमति का अभाव हो, तो विधेयक उस रूप में अंगीकृत होगा जिसमें कि नेशनल एसेम्बली उसे अपने सदस्यों के पूर्ण बहुमत से अंतिम वाचन में स्वीकार करे। सीनट के सम्बन्ध में भी आंगिक कानून दोनों सदनों द्वारा इसी प्रकार में पास होने जरूरी हैं। आंगिक कानूनों को सांविधानिक परिपक्व द्वारा उनकी सांविधानिकता की घोषणा हो जाने पर प्रस्थापित किया जायेगा।

अध्यादेश, प्रादेश (आज्ञप्ति) और प्रशासनात्मक कानून—अध्यादेश एक प्रकार का सामयिक अथवा अस्थायी कानून होता है, जिसे आपात्काल में राज्य का अध्यक्ष कम अवधि के

5 संविधान का निवचन और न्यायिक पुनरवलोकन

संविधान के निवचन (interpretation) का काय बहुत महत्वपूर्ण होता है, जो राज्य के सर्वोच्च न्यायालय ही कर सकते हैं। निवचन की आवश्यकता सभी लिखित संविधान वाले राज्यों में पड़ती है। परंतु सघातमक राज्यों में संविधान के निवचन का काय वही अधिक महत्वपूर्ण होता है, क्योंकि ऐसे संविधान का रूप सघ व राज्यों के बीच संधि अथवा अनुबंध जसा होता है। सघातमक संविधान द्वारा संघीय सरकार व सघातरित राज्यों की सरकारें केवल अपने-अपने अधिकार क्षेत्र में ही कानून बना सकती हैं। अस्तु, कभी भी किसी विषय के बारे में यह प्रश्न अथवा विवाद उठ सकता है कि उस पर कानून बनाने की शक्ति संघीय अथवा राज्य सरकारों में से किस को मिली है। यह काय किसी सर्वोच्च स्थान प्राप्त व पूर्णतया निष्पक्ष न्यायालय द्वारा ही किया जा सकता है। ऐसे न्यायालय निवचन करते समय संविधान के प्राविधानों में कभी कभी नये अर्थ निकाल देते हैं। संविधान के निवचन के महत्व का एक न्यायाधिपति के अप्रलिखित कथन से भली प्रकार अनुमान लगाया जा सकता है 'हम संविधान के अंतर्गत हैं, किन्तु संविधान बना है यह हम बताते हैं।'¹ भारत में संविधान की धाराओं का निवचन उच्च तथा सर्वोच्च न्यायालयों द्वारा किया जाता है।

संयुक्त राज्य अमेरिका के संविधान का संघीय न्यायालय, विशेषकर सर्वोच्च न्यायालय, ने समय-समय पर निवचन किया है और उसकी धाराओं की अनेक अधिकृत व्याख्याएँ की हैं। मुख्य न्यायाधिपति मार्शल ने उन्नीसवीं शताब्दी के आरम्भ में ही इन सिद्धांतों को अभिव्यक्त किया था—यह ऐसा संविधान है जिसकी हम व्याख्या करते हैं तथा 'विधायिका कानून बनाती है और न्यायापालिका उनका अर्थ लगाती है।' चूंकि सर्वोच्च न्यायालय ने संविधान की अनेक धाराओं का निवचन किया है और ऐसा करते समय अनेक वाक्यांशों तथा धाराओं की बहुत सी व्याख्याएँ की हैं, इसलिए कुछ लेखकों ने सर्वोच्च न्यायालय को 'संविधान के अतिरिक्त एक अर्थ में अनवरत संविधानिक सम्मेलन' कहा है, जो निवचन द्वारा फिलडेलफिया सम्मेलन का काय जारी रखे हुए है।² संविधान की विभिन्न धाराओं की व्याख्या करने में सर्वोच्च न्यायालय ने बहुधा उनका उदार अथवा विस्तृत अर्थ लगाया है, जिसके परिणामस्वरूप संविधान द्वारा कांग्रेस को स्पष्ट रूप से दी गई शक्तियों में निहित शक्तियों का सिद्धांत निकला है। इसी कारण कांग्रेस की वर्तमान शक्तियाँ काफी विस्तृत हो गई हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने इस सिद्धान्त का प्रतिपादन इस प्रकार किया है 'संविधान के सही अर्थ में राष्ट्रीय विधायिका को संविधान द्वारा प्रदत्त शक्तियों को क्रियाविस्त करने के लिए साधनों के बारे में वह विवेक प्राप्त होना चाहिए जिससे कि यह निकाय अपने उच्च कृतव्या का इस प्रकार पालन कर सकें कि जनता का सर्वोधिक हित साधन हो, यदि उद्देश्य उचित और सब हो, यह संविधान की सीमाओं में हो, तो वे सभी साधन जो उसकी प्राप्ति के लिए उचित हो और जिन्हें संविधान ने मना न किया हो सांविधानिक हैं।'

न्यायिक पुनरवलोकन क्या है? इस प्रकार की शक्ति का सर्वोच्च न्यायालय को प्रदान किया जाना सघातमक संविधान की तीन अति आवश्यक शर्तों में से एक है। इसी आधार पर यह कहा जाता है कि जिन सघातमक संविधानों में सर्वोच्च न्यायालय को इस प्रकार की शक्ति प्राप्त नहीं होती वे सच्चे अर्थ में सघातमक नहीं कहा जा सकते। न्यायिक पुनरवलोकन की पद्धति का

¹ We are under the constitution but the constitution is what the judges say it is —Chief Justice of the Supreme Court of U S A

² Thus the Supreme Court is not only a court of justice but in a qualified sense a continuous constitutional convention. It continues the work of the convention of 1787 by adapting through interpretation the great charter of government —Beck J M *Constitution of the United States* p. 221

अतिरिक्त सामाजिक और आर्थिक क्षेत्र में भी 'याय' की प्राप्ति होनी चाहिए। यहाँ पर हम 'याय-प्रशासन' का अर्थ केवल कानूनों के लागू करने और यायालया के कार्यों से ही लेंगे। विधायिका कानून बनाती है, कायपालिका कानूनों को लागू करती है और न्यायपालिका उनके अनुसार कानून तोड़ने वालों को उचित दण्ड देती है और आवश्यकता पड़ने पर उन कानूनों का निवचन (interpretation) भी करती है। इसका अर्थ यह हुआ कि 'यायपालिका' अत्याचार को रोकती है, क्योंकि 'यायाधीश'ों से यह आशा की जाती है कि वे अपना काय निर्भीकता और निष्पक्षता-पूर्वक करेंगे। इस प्रकार 'यायपालिका' नागरिकों के बीच होने वाले झगड़ों में ही 'याय' नहीं करती बल्कि उन झगड़ों में भी 'याय' करती है जो नागरिकों और सरकार के बीच उठें। इस अर्थ में 'यायपालिका' वैयक्तिक स्वतन्त्रता की सबसे महत्त्वपूर्ण रक्षक है। जिन देशों के संविधान में नागरिकों के मूलभूत अधिकारों का वर्णन होता है, वहाँ ता नागरिक अपने अधिकारों में किसी भी प्रकार के हस्तक्षेप के विरुद्ध यायालया में उपचार के हेतु जा सकते हैं। सघातमक राज्यों में यायपालिका का महत्त्व और भी अधिक होता है, क्योंकि उनमें सर्वोच्च 'यायालय' को संविधान का अधिकारपूर्ण निवचन करना होता है और यदि कोई भी सघीय अथवा उप राज्य की विधायिका कोई ऐसा कानून बना देती है जो उसके अधिकार क्षेत्र से बाहर हो, तो सर्वोच्च न्यायालय उसे अवश्य घोषित करने की शक्ति रखता है।

यापालिका के कार्यों को संक्षेप में अप्रलिखित प्रकार से रख सकते हैं—(1) कानूनों और संविधान का निवचन करना—सबसे प्रमुख काय तो न्यायपालिका का यही है कि वह कानूनों और संविधान का निवचन करे। (2) दीवानी मुकदमों में 'याय' करना—विभिन्न नागरिकों के बीच अथवा नागरिकों और राज्य के बीच सम्पत्ति व अधिकारों से सम्बन्धित दीवानी मुकदमों में 'याय' करना। (3) फौजदारी मुकदमों का 'याय' करना—चोरी, डकैती, हत्या आदि मुकदमों में 'याय' करना भी न्यायालयों का महत्त्वपूर्ण कार्य है। ऐसे अपराधों के अभियुक्तों के विरुद्ध 'यायिक' कायवाही राज्य की ओर से की जाती है अर्थात् पुलिस और सरकारी वकील इन मुकदमों को चलाते हैं। (4) संविधान का संरक्षण—सघातमक राज्यों में 'यायपालिका' संविधान की संरक्षक (guardian of the constitution) होती है। कहने का अभिप्राय यह है कि यदि संविधान की धाराओं के विरुद्ध सघ या राज्य की विधायिकाएँ कोई भी कानून बना दें तो उसे सर्वोच्च 'यायालय' अवश्य घोषित कर देता है। (5) नागरिकों के मूलभूत अधिकारों की रक्षक—जिन राज्यों के संविधानों में नागरिकों के अधिकारों का प्रमाण कर दिया जाता है, उन्हें नागरिकों के मूलभूत अधिकार कह देते हैं। यदि कोई व्यक्ति अथवा सरकारी अधिकारी उन अधिकारों में किसी भी प्रकार का हस्तक्षेप करते हैं, तो नागरिक अपने अधिकारों की रक्षा के लिए 'यायालय'ों में मुकदमा ल जा सकते हैं। (6) कानून का निर्माण—मुख्यतः यायालयों का कार्य कानूनों के अनुसार 'याय' करना है। किंतु कभी कभी यायाधीश कानूनों का निवचन करते समय अपने निष्णयों द्वारा कानूनों का सच्चा नया अर्थ लगाते हैं। उनके निष्णय भविष्य में कानूनों जैसा ही प्रभाव रखते हैं। उनके द्वारा निर्मित कानून 'केस ला' (case law) या 'यायाधीशों द्वारा बनाये कानून' (judge made law) कहलाते हैं। (7) परामर्श देना—कुछ राज्यों में उच्च न्यायालयों को कायपालिका अथवा विधायिका की प्रायना पर महत्त्वपूर्ण कानूनी प्रश्नों पर परामर्श देने का अधिकार प्राप्त है। भारत के संविधान के अंतर्गत यदि कभी भी राष्ट्रपति को ऐसा प्रतीत हो कि किसी कानूनी या सत्य के प्रश्न पर सर्वोच्च यायालय की सम्मति ली जानी आवश्यक है, तो वह उस प्रश्न पर सर्वोच्च यायालय की सम्मति माँग सकता है और सर्वोच्च यायालय उसके सम्बन्ध में आवश्यक सुनवाई के बाद अपनी सम्मति या प्रतिवदन राष्ट्रपति को देगा।

य कानूनों की रचना नहीं कर सकेगा। परन्तु कुछ विचारकों ने भारतीय स्थिति की आलोचना करके कहा है कि भारत में विधायी अत्याचार की पर्याप्त सम्भावना है।

ऑस्ट्रेलिया में संविधान की धाराओं का निवचन उच्च न्यायालय करता है तथा कुछ देशों में प्रीवि परिपद की मायिक समिति भी कर सकती है। जहाँ तक राष्ट्रमण्डल और राज्य संघों की शक्तियों से सम्बंधित किसी विवाद का प्रश्न है, उच्च न्यायालय ही इस विवाद का निणय कर सकता है। संघों में, ऑस्ट्रेलिया में मायिक पुनरवलोकन की व्यवस्था है। जर्मनी में फेडरल ट्रिब्यूनल को बंटा के विधानमण्डल द्वारा पारित कानूनों पर पुनरवलोकन की शक्ति प्राप्त है। किंतु संघ सरकार द्वारा पारित कानूनों पर ऐसा अधिकार नहीं है, किन्तु स्विटजरलैण्ड में मायिक पुनरवलोकन की सीमित व्यवस्था है। सोवियत संघ में संघ के उच्च न्यायालय का इस प्रकार की शक्ति प्राप्त नहीं है, क्योंकि वहाँ पर सर्वोच्च न्यायालय के अलावा धाराओं का निवचन नहीं कर सकता। यद्यपि सोवियत संघ का संविधान सचालक मंडल सर्वोच्च न्यायालय का संविधान के निवचन में सर्वोच्च साक्ष्य द्वारा बनाया गया कानूनों की मान्यता पर निणय करने का अधिकार नहीं है। यदि इस प्रकार की शक्ति सोवियत संघ में है तो उनकी प्रेसीडियम में है।¹ कनाडा का संविधान ब्रिटिश पार्लियामेंट द्वारा निर्मित है, अतः वहाँ पर सांविधानिक प्रश्नों का निणय प्रीवि परिपद की मायिक समिति करती है व प्रांतों की सरकारें संविधान का अतिक्रमण करने वाले कानून नहीं बना सकती। ऐसे देशों को सामंपालिका द्वारा अवैध घोषित किया जा सकता है। इस प्रकार कनाडा में भी एक पुनरवलोकन की व्यवस्था है।

फ्रांस में चौथे गणतन्त्र के अंतर्गत मायिक पुनरवलोकन की व्यवस्था तो नहीं थी, किन्तु सांविधानिक समिति उसकी सांविधानिकता की परीक्षा करती थी। पाचवें गणतन्त्र के तन्त्र में उस समिति के स्थान पर एक सांविधानिक परिपद की स्थापना की है, जिसके अनेक सदस्यों में से एक महत्त्वपूर्ण काम कानूनों की सांविधानिकता पर निणय देना है, जिनका प्रभाव न्यायिक तथा विधायिका के बीच शक्तियों के सन्तुलन पर पड़ता है।² परिपद के मामलों में नामल दो प्रकार के होते हैं—(1) व जिन्हें परिपद के सामने पेश किया जाना आवश्यक है (2) व जिन्हें पेश किया जा सकता है। पहली श्रेणी में ये आते हैं—पार्लियामेंट के स्थायी (Standing order), आंगिक कानून, और वे कानून जिनमें सरकार आपत्तियाँ द्वारा न करना चाहती है। इस प्रकार पूर्वगामी सांविधानिक समिति से भिन्न रूप में, वर्तमान में कुछ विषयों पर अनिवार्य अधिकार क्षेत्र है। परन्तु अन्य मामलों में परिपद स्वयं कोई निर्णय नहीं कर सकती, अर्थात् यह उन पर तभी निणय कर सकती है। जबकि उन्हें परिपद के सामने लाया जाये। ऐसी अपील राष्ट्रपति, प्रधानमंत्री अथवा नेशनल असेम्बली के प्रधान के सामने ले जा सकते हैं। इस प्रकार की अपीलों विधायी प्रक्रिया के दौरान दो स्टेजों पर जा सकती है। विधेयक पर मतदान होने से पूर्व सम्बंधित सदन का प्रधान और प्रधान-परिपद के सामने अपील कर सकते हैं। ऐसा किया जाने पर परिपद को 8 दिन के भीतर निणय देना होगा। पार्लियामेंट द्वारा विधेयक पास होने पर, परन्तु उस राष्ट्रपति द्वारा लागू

¹ It does not appear to have the power of interpreting the Constitution and deciding the constitutionality of laws. If that power resides anywhere in the U.S.S.R., it is in the Presidium of the Supreme Soviet.—Stewart W. *Modern Forms of Government*

² The major role of the Council is to act as an umpire between the executive and legislature by passing on the constitutionality of the bills and other texts affecting the balance of power between the two branches of Government.—Laponce J. A. *The Government of the Fifth Republic* p. 292

उदय और विनाम समुक्त राज्य अमरीका में हुआ और यह उस देश की विश्व की एक महान् दान है। समुक्त राज्य अमरीका में यायिक पुनरवलोकन अधिकतम मात्रा में पाया जाता है। भारत में भी सपात्मक संविधान है, सर्वोच्च और उच्च 'यायालयों' की संसद व राज्य विधानमण्डल द्वारा बनाय गये कानूनों पर पुनरवलोकन की शक्ति प्राप्त है। परन्तु समुक्त राज्य अमरीका व भारत में पुनरवलोकन की मात्रा में कुछ अंतर है। जबकि समुक्त राज्य अमरीका में 'कानून की उचित प्रक्रिया' वाक्यांश प्रयुक्त हुआ है, भारत में संविधान में उसने स्थान पर 'मिबाय उम प्रक्रिया' व 'अनुसार जिस कानून द्वारा स्थापित किया गया हो' वाक्यांश का प्रयोग हुआ है। फलतः जबकि समुक्त राज्य अमरीका में सर्वोच्च 'यायालय' कांग्रेस द्वारा निर्मित किसी कानून को इस आधार पर भी अवैध घोषित कर सकता है कि उसमें औचित्य का अभाव है। भारत में सर्वोच्च यायालय संसद या राज्या के विधानमण्डल द्वारा निर्मित कानून की इस दृष्टि से जाँच नहीं कर सकते, व ता किसी कानून को कबल तभी अवैध घोषित कर सकते हैं जबकि उसकी धाराएँ संविधान के प्राविधानों का अतिक्रमण करती हों। जसा कि गोपालन बनाम मद्रास राज्य नामक मुकदमे में जस्टिस दास ने कहा था।

भारत में 'यायापालिका' की स्थिति इंग्लैंड और समुक्त राज्य अमरीका के 'यायालयों' के बीच की है। हमारा संविधान अंग्रेजी संविधान के विरुद्ध विधायी अधिकारियों पर 'यायालय' की सर्वोपरिता का मानता है, परन्तु यह सर्वोपरिता अति सीमित है, क्योंकि यह उसी क्षेत्र तक परिमित है जहाँ पर कि विधानमण्डलों की विधायी शक्तियों पर वैधानिक सीमाएँ लगी हैं। परन्तु समुक्त राज्य अमरीका के संविधान के प्रतिबल विधायी अधिकारियों पर सभी बातों में हमारा संविधान 'यायालयों' की सर्वोपरिता को स्वीकार नहीं करता, क्योंकि सांविधानिक सीमाओं के प्रतिबंधित क्षेत्र के बाहर संसद और राज्य विधानमण्डल अपने अपने विधायी क्षेत्र में सर्वोपरि हैं और उन अधिक व्यापक क्षेत्र में अमरीकी सर्वोच्च 'यायालय' की भाँति महत्वपूर्ण भाग प्राप्त नहीं है।¹

इसके अतिरिक्त किसी संविधि (कानून) को कबल इस आधार पर अवैध घोषित नहीं किया जा सकता कि वह 'यायालय' की सम्मति में स्वतंत्रता या संविधान की भावना में से किसी सिद्धांत का अतिक्रमण करता है जब तक कि वे सिद्धांत संविधान में समाविष्ट न हों। किसी संविधि की सांविधानिकता पर निणय देते हुए, 'यायालय' को कानून की बुद्धिमत्ता या बुद्धिहीनता उसका 'याय' और 'न्याय' से कोई सम्बन्ध नहीं है।² इस विषय पर हम एक और दृष्टि से भी विचार कर सकते हैं। कुछ नवका ने अमरीकी सर्वोच्च यायालय की इस आधार पर जाँचोचना की है कि वह एक प्रकार का तीसरा विधायी सदन बन गया है। हमारा संविधान सर्वोच्च यायालय को इस प्रकार के विस्तृत अधिकार प्रदान नहीं करता, अतएव हमारा सर्वोच्च यायालय इस दाय से रहित रहेगा। यह उचित ही है कि सर्वोच्च यायालय संविधान की धाराओं के निवचन के रूप

¹ Instead of judicial supremacy we have the doctrine of legislative supremacy subject to constitutional limitations. Though the Supreme Court will nullify an act which is in clear contravention of a constitutional limitation it will not assume the role of suppressing or correcting the law passed by the Legislature under any theory of Natural Rights of justice ideals of the constitution. In India the position of the judiciary is somewhere between the courts in England and the United States. —Basu D D *Commentary on the Indian Constitution* pp 404-05

² A statute cannot be declared unconstitutional merely because in the opinion of the Court it violates one or more of the principles of liberty or the spirit of the constitution unless such principles and their spirit are found in the terms of the constitution.

In pronouncing on the constitutional validity of a statute the court is not concerned with the wisdom or unwisdom the justice or injustice of the law —Seervai H M *Constitutional Law of India* p 56

किये जान से पूर्व, किसी भी सदन का प्रधान, प्रधानमन्त्री या गण्टपति परिषद् के सामने अपील कर सकता है। परिषद् को अपना निणय एक माह के भीतर देना आवश्यक है, परन्तु यदि सरकार ने विधेयक को अविलम्ब कायवाही वाला घोषित कर दिया हो तो निणय 8 दिन के भीतर दिया जायेगा जिस विधेयक को सविधान के विरुद्ध घोषित किया जाता है उस लागू नहीं किया जाता। परिषद् यह भी निणय करती है कि वह पूर्ण विधेयक अथवा उसके अंशों को अवैध घोषित करती है।

यद्यपि जापान में भी सघातमक सविधान नहीं है, फिर भी सर्वोच्च न्यायालय को संयुक्त राज्य अमरीका व भारत के सर्वोच्च न्यायालयों की भांति 'यायिक पुनरवलोकन' की महत्वपूर्ण शक्ति प्राप्त है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय ऐसे कानूनों को अवैध घोषित कर सकता है जो सविधान का अतिक्रमण करते हैं। यह बात विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि जापान के सर्वोच्च न्यायालय को यह शक्ति एकात्मक सविधान के अंतर्गत मिली है, जबकि भारत व संयुक्त राज्य अमरीका के सविधान सघातमक हैं। यह बात भी उल्लेखनीय है कि जापान में सर्वोच्च न्यायालय को यह शक्ति सविधान द्वारा स्पष्ट रूप से प्रदान की गयी है, जबकि संयुक्त राज्य अमरीका में इसका आधार स्थापित प्रथा है।¹

एक महत्वपूर्ण उदाहरण—भारत के सर्वोच्च न्यायालय ने मार्च 1967 में एक अति महत्वपूर्ण निणय में घोषित किया कि सविधान में समाविष्ट मूल अधिकारों में संसद में कानून द्वारा कोई कमी नहीं की जा सकती, दूसरे शब्दों में, मूल अधिकारों में परिवर्तन या संशोधन करने की शक्ति संसद को प्राप्त नहीं है। इस सम्बन्ध में सविधान के निम्नलिखित दो अनुच्छेदों के निवचन के बारे में विभिन्न मत हैं। अनुच्छेद 13 (2)—राज्य ऐसी कोई विधि नहीं बनायेगा जो इस भाग (3) द्वारा दिये गये अधिकारों को छीनती या घटा करती हो और इस खण्ड के उल्लंघन में बनी प्रत्येक विधि उल्लंघन की मात्रा तक नष्ट होगी। अनुच्छेद 368—इस सविधान के संशोधन का मूलपात उस प्रयोजन के लिए विधेयक को संसद के किसी सदन में पुनः स्थापित करके ही किया जा सकेगा तथा जब प्रत्येक सदन द्वारा उस सदन की समस्त सदस्य सभा के बहुमत से तथा उस सदन के उपस्थित और मतदान करने वाले सदस्यों के दो तिहाई के अग्रिम बहुमत से वह विधेयक पारित हो जाता है तब वह राष्ट्रपति के समक्ष उसकी अनुमति के लिए रखा जायेगा और विधेयक को ऐसी अनुमति दी जाने के पश्चात् विधेयक के निबधना के अनुसार सविधान संशोधित हो जायेगा।

सर्वोच्च न्यायालय के निणय के हित में निहित बातों का प्रभाव बड़ा ही दूरगामी सिद्ध होगा। इस निणय के परिणामस्वरूप कई प्रश्न उत्पन्न हैं। क्या संसद सविधान में संशोधन करने के लिए प्रभुत्वपूर्ण (sovereign) नहीं है? क्या यह निणय सविधान को इतना दुस्तुत बना देगा कि जन इच्छा द्वारा कोई भी सुगम परिवर्तन न किया जा सके? इन प्रश्नों का उत्तर दो विरोधी मता के अनुसार दिये गये हैं। श्री के. एम. मुशी ने, जो कि सविधान मभा के भी सदस्य थे, कहा है कि वे यह न सोचते थे कि मूल अधिकार संसद की दया पर निर्भर रहेंगे। परन्तु एन. सी. चटर्जी (एक प्रतिष्ठित वकील) ने राष्ट्रपति से अपील की कि संसद की प्रभुता के मामले को संदेह से ऊपर उठाया जाय। जबकि अधिकतर विचारवान् व्यक्ति इस बात से प्रसन्न हुए कि

¹ The doctrine of judicial review has also been made an integral part of the Japanese constitution which vests the Supreme Court with the supreme judicial power to interpret laws and pass upon their constitutionality. Although this follows the American instead of the British practice it goes a step further than the United States where it exists not as a constitutional provision but rather as an established custom.—Yanaga C. *Japanese People and Politics* p. 350

वक्ता ने कहा कि राष्ट्र के जीवन में वह स्थिति उत्पन्न हो सकती है जबकि देश (अर्थात् संशोधन सम्बन्धी उपव्यो) का संशोधन आवश्यक हो। तब संसद की पना कीजिये जबकि वह यह देखेगी कि उसे संशोधन करने की शक्ति प्राप्त न आये यह तक भी दिया कि अनुच्छेद 13 (2) में 'कानून' शब्द में साविधानिक नहीं है। अतः संविधान में संशोधन करने की शक्ति मौज्जिम नहीं है।

नरवलोकन की समालोचना—इसी शक्ति के प्रयोग द्वारा यायपालिका संविधान की शक्ति का प्रधानतः प्रयोग सर्वोच्च यायालय करता है, जिसे वेक ने संविधान (balance wheel) बताया है। उसी लेखक के अनुसार संविधान में सर्वोच्च न की शक्तियों के सम्मेलन में राष्ट्र की अंतिम अंतरात्मा बताया है। परन्तु अनुसार 'यायिक पुनरवलोकन के सिद्धांत में भी दोष है—पहला, यह सम्भव है लय कांग्रेस द्वारा तयार किया गया कार्यक्रम को जिसके पक्ष में जनमत का भी की बना सकता है। ऐसा होने का परिणाम यह होगा कि प्रजातन्त्र शासन एक । यायिक पुनरवलोकन की संस्था ने जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों के निर्णय कभी भी किसी साविधानिक प्राविधान के पूर्ण अर्थ के बारे में सदेह उत्पन्न हुआ निणय को रखा है।¹

साविधानिक प्राविधानों का निवचन करते समय यायाधीश साधारणतया यह विधान निर्माताओं का अभिप्राय यह था। परन्तु जहाँ उस समय के बाद विवाद होई सके तब न मिलता हो, इस प्रकार का तर्क सदेह पैदा करता है। समझ में आता है कि 'वर्गीय युग में संविधान के निर्माताओं का अंतर्राज्य वाणिज्य के सम्बन्ध में सकता था, जैसा कि रेलों, जहाजों, मोटरों और हवाई जहाज के युग में इसका दूसरा, यायाधीश सभी प्रश्नों को केवल कानूनी दृष्टि से ही देखते हैं, जो रिवनशोन हाती है और बदलती हुई सामाजिक व आर्थिक आवश्यकता के पाती। तीसरे यह सिद्धांत शक्ति प्रयुक्तकरण सिद्धांत के विरुद्ध है, क्योंकि इसके अन्तर्गत को कार्यपालिका और विधायिका के ऊपर सर्वोपरिता मिली है। ग्रेगन ने एक पुनरवलोकन के दो राजनीतिक परिणाम हैं, जो इसके द्वारा हुने वाली भलाई है—(1) यह अनुसूचकों की विधि निर्माण को प्रोत्साहन देता है, और (2) इसके उद्देश्य की प्राप्ति बड़ी दूर और अनिश्चित हो गयी है। परन्तु अब अधिकतर देशों इस सिद्धांत की आवश्यकता और महत्त्व को स्वीकार करते हैं।

इस पर नियन्त्रण—कुछ व्यक्ति 'यायपालिका की स्वतन्त्रता' सिद्धांत की विशेषकर इस बात की कि 'यायाधीशों का दिग्दर्शन (orientation) कभी-कभी होता है। परन्तु यायपालिका पर नियन्त्रण के कुछ संस्थागत रूप हैं। कि ही कानूनों का उनकी अवस्था के आधार पर विरोध करे तो विधायिका तब विरोध से उठने का माग निकाल सकती है, और यायाधीशों के पद में हटाने में भाग ले सकती है। संविधान को भी संशोधित किया जा सकता है।

stitution of judicial review substitutes the judgment of judges for the elected representatives of the people whenever doubt exists regarding the constitutional provision —Friedrich Carl J Constitutional Government
p 228

प्रणाली सबसे अच्छी मानी जाती है और लगभग सभी प्रगतिशील राज्या में इसी का अनुकरण किया जाता है। संयुक्त राज्य अमरीका में सर्वोच्च 'यायालय' के 'यायाधीश' की नियुक्ति जीवन पय तक होती है। भारत में सर्वोच्च 'यायालय' और उच्च 'यायालयों' के 'यायाधीश' के लिए पद में निवृत्ति की आयु सीमा क्रमशः 65 और 62 वर्ष रखी गयी है।

'यायाधीशों' को पद से हटाना—सदाचरण पद-अवधि का रहत हुए यह आवश्यक है कि प्रत्येक ऐसा राज्य में 'यायाधीशों' का विशेष, किन्तु कठिन विधि द्वारा हटाया भी जा सके यदि ऐसा कार्य राष्ट्र हित में हो। इस विधि का प्रयोग भ्रष्टता अथवा अयोग्यता के आधार पर किसी यायाधीश को हटाने के लिये किया जाना उचित है, परन्तु किसी न्यायाधीश को हटाने की विधि में अत्यधिक विचार का समावेश होना चाहिए और उसे एक व्यक्ति की इच्छा पर नहीं छोड़ना चाहिए। इसीलिए ब्रिटन में किसी यायाधीश को पार्लियामेंट के संयुक्त आवेदन पर जिसमें उसका ऊपर भ्रष्ट या अयोग्य होना अथवा नैतिक पतन का आरोप लगाया गया हो, ताज द्वारा हटाया जा सकता है। संयुक्त राज्य अमरीका में 'यायाधीशों' को कांग्रेस महाभियोग की कार्यवाही द्वारा हटा सकता है। इस प्रकार की कार्यवाही का प्रारम्भ प्रतिनिधि सदन द्वारा होता है और सीनेट महाभियोग की सुनवाई करती है। ग्रेट ब्रिटन में 'यायाधीशों' को पार्लियामेंट के दोनों सदन द्वारा सम्बोधन पत्र करने पर हटाया जा सकता है। संयुक्त राज्य अमरीका के कुछ सभा तरित राज्या में प्रत्यायतन द्वारा यायाधीशों का हटाने की विधि अपनायी गयी है, किन्तु 'यायाधि' इस विधि को निन्दनीय समझते हैं। भारत के संविधान के अंतर्गत इस सम्बन्ध में व्यवस्था इस प्रकार है—कोई भी यायाधीश त्यागपत्र द्वारा पद त्याग कर सकता है। किसी भी यायाधीश को इस प्रकार पदच्युत किया जा सकता है—सर्वोच्च तथा उच्च 'यायालय' का कोई भी 'यायाधीश' तब तक पदच्युत न किया जायगा जब तक कि राष्ट्रपति ऐसा आदेश न निवेदन, किन्तु ऐसा आदेश राष्ट्रपति तभी देगा जबकि सदन का प्रत्येक सदन तुल्य सध्या के 2/3 बहुमत से यह पारित कर कि अमुक यायाधीश का उदाचार या अयोग्यता के आधार पर हटाया जाय और इस उद्देश्य का राष्ट्रपति का पत्र सम्बोधन भेजा जाय। इसका यह स्पष्ट है कि सदन ऐसा प्रस्ताव पारित करे तो तब उसका पार में जांच करावगी साथ ही यह आवश्यक नहीं कि राष्ट्रपति उसका प्रस्ताव ही मान ले।

यायाधीशों की स्वतंत्रता—राजपालिका द्वारा नियुक्त यायाधीशों की यदि राजपालिका जमाने में न हटा सके और उनकी नियमावली में पदान्तरित होती रहे तो वे स्वतंत्र रहे सके। साथ ही विधायिका का उनका बतौर और भत्ता में उचित कार्यभार में सभी करों की सहायता मिलनी चाहिए। ऐसा होना पर यायाधीश स्वतंत्र और निष्पक्ष रह सकते हैं। इन सम्बन्ध में एक बात और भी है, वह यह कि यदि राजपालिका अथवा विधायिका किसी भी प्रकार से उनका कार्य में हस्तक्षेप करे या उन पर अनुचित दबाव डालने का प्रयत्न करे तो समताद्वारा पारित होना उनका अनुचित कर्मों की पुनरावृत्ति करने की शक्ति।

यायाधीशों की स्वतंत्रता की सुरक्षा के लिए अग्रविनिर्दिष्ट बातें आवश्यक हैं—(अ) उपायानुक्ति कार्यपालिका अथवा अथवा कार्यपालिका द्वारा ही जाय, (आ) एक बार नियुक्त होने पर वह संपूर्ण जीवन तक कार्य करे उह नियम द्वारा कार्यपालिका द्वारा या साधारण अयोग्यता के आधार पर पद से हटाया जाय, (इ) उपायानुक्ति पत्र और नई जाति नियम अथवा नियमों द्वारा पदों का और वे भ्रष्टाचार में बंध रहे और (ई) कार्यपालिका अथवा विधायिका उन पर निम्न भी प्रकार का अनुचित दबाव न डाल सके।

अनुसार यह समझना में सक्षम राजपालिका का चुनाव ही होता है, वह उह राष्ट्रपति मानने के परामर्श और सहमति में नियुक्त करता है। यायाधीशों का जीवन पत्र पर मर्यादा

स्वतंत्र नहीं रह सकते। इन कारणों से इस विधि को आज्ञासूचक पसन्द नहीं किया जाता।

(2) जनता द्वारा चुनाव—गत शताब्दी के पूर्वार्द्ध में लोकप्रिय राजसत्ता के सिद्धान्त के अनुसार यायाधीशों के लोकप्रिय चुनाव को पसन्द किया जाता था। इस विधि को कुछ समय के लिए फ्रांस में अपनाया गया, परन्तु इसके परिणाम निराशाजनक रहे। फिर भी संयुक्त राज्य अमरीका के कई संघांतरित राज्यों में इस विधि का प्रयोग जारी है। स्विटजरलैंड में अवीन यायालयों के यायाधीशों की नियुक्ति के लिए तथा सांख्यिक सचिव में कुछ सीमा तक इस विधि का प्रयोग होता है। इस विधि में ये कई दोष हैं (क) आधुनिक प्रजातन्त्रीय राज्यों में लोकप्रिय चुनाव का अर्थ भी दलों द्वारा चुनाव से है। इस प्रकार में नियुक्त यायाधीशों का दलों के प्रभावधीन रहना स्वाभाविक है। (ख) इस प्रकार से कम योग्यता वाले तथा कमजोर व्यक्तियों का चुनाव होता है क्योंकि मतदाताओं की बड़ी संख्या योग्यतम व्यक्तियों को चुनने में यथेष्ट सावधानी नहीं रख सकती, वरन् जो योग्यतम व्यक्ति चुनाव की विधि को पसन्द करने के कारण इससे दूर रहेंगे। (ग) यदि यायाधीशों की अवधि पुनर्निर्वाचन पर निर्भर करे तो यह स्वाभाविक है कि यायाधीश अपने कार्य में जनमत का ध्यान रखेंगे और ऐसे निष्पक्ष दंड जो लोकप्रिय हों, चाहें उनमें कानूनी दृष्टि से कमी रहे। संक्षेप में, इस प्रकार से नियुक्त किए गये यायाधीश अपना कार्य स्वतंत्रता व निष्पक्षता के साथ नहीं कर सकते। संयुक्त राज्य अमरीका में इस प्रकार के जनक उदाहरण मिलते हैं कि चुनावों में अच्छे और योग्य उम्मीदवारों की हार हुई।

(3) कायपालिका द्वारा नियुक्ति—आजकल इसी विधि को अधिकतर राज्यों में अपनाया हुआ है। इसके अनुसार अध्यक्षतात्मक शासन पद्धति वाले देशों में यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा और ग्रेट ब्रिटेन जैसे संसदात्मक पद्धति वाले देशों में याय मंत्री द्वारा की जाती है। भारत के संविधान के अन्तर्गत सर्वोच्च और उच्च यायालयों के यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। राष्ट्रपति राज्य का अध्यक्ष है और उस दलगत राजनीति से ऊपर माना जाता है। इसके अतिरिक्त यायाधीशों की नियुक्ति में राष्ट्रपति याय मंत्री के स्थान पर सम्बंधित यायालयों के यायाधिपतियों अथवा यायाधीशों से परामर्श लेता है। अधीन यायालयों के यायाधीशों की नियुक्ति राज्यों के लोक-सभा आयोगों द्वारा की जाती है। हमारे मत में यह विधि सर्वश्रेष्ठ है, क्योंकि यायाधीश अपना कार्य स्वतंत्रता व निष्पक्षता से कर सकते हैं। उन पर कायपालिका अर्थात् मंत्रियों व विधायकों के सदस्या का कोई अनुचित प्रभाव नहीं पड़ सकता। ग्रेट ब्रिटेन तथा अन्य कई यूरोपीय देशों में भारत की भांति निम्नस्तरीय यायालयों के यायाधीशों की नियुक्ति प्रतियोगी परीक्षाओं के आधार पर ही होती है। बहुत से राजनीतिक विचारकों को यह विधि अधिक पसंद है कि यायाधीशों की नियुक्ति कायपालिका द्वारा हो, किंतु उन्हें यायाधीशों द्वारा तैयार की गयी सुयोग्य व्यक्तियों की सूची में से ही यायाधीश नियुक्त करने का अधिकार हो। इस प्रकार की सूची उस यायालय के यायाधीशों द्वारा जिसमें कि रिक्त स्थान है, या उच्चतर श्रेणी के यायाधीशों द्वारा बनायी जा सकती है। लास्की ने लिखा है, इस विषय में सब बातों को देखते हुए यायाधीशों की कायपालिका द्वारा नियुक्ति के परिणाम सबसे अच्छे रहे हैं।

यायाधीशों की पदावधि—यायाधीशों की स्वतंत्रता और निष्पक्षता के लिए उनकी पदावधि भी उतनी ही महत्वपूर्ण है जितनी कि उनकी नियुक्ति की प्रणाली। संयुक्त राज्य अमरीका, स्विटजरलैंड, सोवियत संघ के संघांतरित राज्यों में यायाधीशों का जनता द्वारा निर्वाचन होता है, इसी कारण उनके पद की अवधि कुछ ही वर्ष होती है। अन्य अवधि के लिए नियुक्त यायाधीश अपनी स्थिति का दुरुपयोग कर सकते हैं। वे याय की सभी रीतियाँ और यहाँ तक कि औचित्य के सिद्धांतों की उपेक्षा करते हुए अपनी अवधि में अधिक से अधिक लाभ उठाने का प्रयत्न करेंगे। अतः पद से निवृत्त होने की जाय तक सदाचरण (during good behaviour) पदावधि की

उसके विषय में कुछ साधारण बातें इस प्रकार रखी जा सकती हैं—(1) प्रायः प्रत्येक देश में विभिन्न स्तरों अथवा श्रेणियों के न्यायालयों को एक पिरामिड के रूप में रखते हैं। उदाहरण के लिए, भारतीय न्यायपालिका में सबसे ऊपर सर्वोच्च न्यायालय है, उसके नीचे प्रत्येक राज्य में एक उच्च न्यायालय है और उसके नीचे जिले के तथा अधीन न्यायालय है। (2) सभी देशों में न्यायपालिका के दो प्रमुख अंग होते हैं—दीवानी न्यायालय और फौजदारी न्यायालय। इनके अतिरिक्त विभिन्न राज्यों में भिन्न-भिन्न प्रकार के न्यायालय भी होते हैं। भारत में भूमिकर सम्बन्धी मुकदमों के लिए माल के न्यायालय हैं। ग्रेट ब्रिटेन, संयुक्त राज्य अमेरिका, सोवियत संघ आदि राज्यों में कई प्रकार के विशेष न्यायालय हैं। फ्रांस में प्रशासनिक न्यायालयों की पृथक् व्यवस्था है। (3) साधारणतया सघातक राज्यों में सघीय कानून और राज्य कानूनों के प्रशासन हेतु दो प्रकार के न्यायालयों के समूह होते हैं। संयुक्त राज्य अमेरिका में ऐसी ही व्यवस्था है, किन्तु भारत में सभी न्यायालयों को एक ही सघटित व्यवस्था में रखा गया है। (4) कुछ न्यायालयों में एक ही न्यायाधीश होता है और कुछ में न्यायाधीशों की बैठक होती है। ग्रेट ब्रिटेन में एक न्यायाधीश वाले न्यायालयों में ज्यूरी का प्रयोग होता है और भारत में भी ज्यूरी पद्धति अपनायी गयी है।

न्यायालयों का क्षेत्राधिकार—साधारणतया न्यायालयों का क्षेत्राधिकार दो प्रकार का होता है—प्राथमिक (original) और अपील सम्बन्धी (appellate)। जिन मुकदमों का जिस न्यायालय में आरम्भ होता है, उस न्यायालय का उन मुकदमों के ऊपर प्राथमिक क्षेत्राधिकार होता है। जिन मुकदमों को अपील उच्चतर श्रेणी के न्यायालयों में सुनी जाती है उन न्यायालयों को उन मुकदमों के सम्बन्ध में अपीलीय क्षेत्राधिकार प्राप्त होता है। उदाहरण के लिए, भारत में छोटे छोटे दीवानी और कम गम्भीर मुकदमों जिले के छोटे न्यायालयों में सुने जाते हैं, उन न्यायालयों का उन पर प्राथमिक क्षेत्राधिकार है। इन मुकदमों को अपील उच्च न्यायालयों में जाती है, अतः उन्हें अपीलीय क्षेत्राधिकार प्राप्त है। उच्चस्तरीय न्यायालयों को नीचे के न्यायालयों में सुने गये मुकदमों की अपील सुनने के अधिकार के साथ-साथ बड़ी मालियत के दीवानी मुकदमों सुनने का प्राथमिक क्षेत्राधिकार भी प्राप्त है। जिन न्यायालयों को परामर्श देने का अधिकार है, वह उनका परामर्शदात्री क्षेत्राधिकार कहलाता है। भारत के सर्वोच्च न्यायालय और उच्च न्यायालयों को कुछ प्रकार के मुकदमों में समवर्ती (concurrent) क्षेत्राधिकार भी प्राप्त है।

न्यायपालिका का कायपालिका से सम्बन्ध—कुछ बातों में न्यायपालिका न्यायपालिका पर नियंत्रण के अधिकार रखती है, और कुछ में न्यायपालिका कायपालिका पर नियंत्रण के अधिकार रखती है। कायपालिका के न्यायपालिका पर नियंत्रण के तीन मुख्य रूप हैं—(1) कायपालिका न्यायाधीशों की नियुक्ति, उनके पद से हटाय जाने और स्थानांतरण आदि के सम्बन्ध में कम या अधिक अधिकार रखती है। (2) न्यायालयों के निष्पादकों का न्यायपालिका ही होती है। ऐसा करने में कायपालिका ढील अथवा देरी कर सकती है। (3) कुछ न्यायिक न्याय अथवा न्यायपालिका द्वारा किया जाता है। उदाहरण के लिए न्यायालयों द्वारा दण्डित व्यक्ति के दण्ड का कम करना, उस निलम्बित करना तथा क्षमादान करना। इसके अतिरिक्त सैनिक व नागरिक सेवाओं में अनुशासन रखना और अनुशासन नग्न करने वाले व्यक्तियों का रिभागीय दण्ड देना आदि भी एक प्रकार के न्यायिक न्याय हैं, जिन्हें न्यायपालिका करती है। न्यायपालिका न्यायपालिका पर इन बातों में नियंत्रण शक्ति रखती है। न्यायपालिका के सभी अधिकारों, राज्य के अन्तर्गत का छोड़कर जिस कुछ उम्मीदों को प्राप्त होती है अवश्य बायों के लिए न्यायालयों में अधीन होता है, चाहे वह प्रशासनिक न्यायालय ही हों। न्यायपालिका में अधिकारियों को कानून का उल्लंघन या अतिक्रमण करने पर उचित दण्ड देना है तथा उनका विरुद्ध सत्य (truth) जारी कर सकते हैं।

काल में आसीन रहने का अधिकार है, सर्वोच्च 'यायालय' के 'यायाधीश' का कार्यकाल तो आजीवन है। उह काफी ऊँचे वेतन मिलते हैं और किसी भी यायाधीश का वेतन उसके कार्यकाल में पटाया नहीं जा सकता। उह उनके पद से केवल महाभियोग की कठिन कार्यवाही के पश्चात् ही हटाया जा सकता है। कायपालिका तथा विधायिका यायपालिका के ऊपर किसी भी प्रकार का दबाव नहीं डाल सकती। 'यायपालिका' उतनी ही स्वतन्त्र है जितनी कि संविधान के अंतर्गत हो सकती थी, किंतु न्यायाधीशों की नियुक्ति की विधि अवश्य पक्षपातपूर्ण होती है। राष्ट्रपति सदा ही यह प्रयत्न करते रहें हैं कि जब उन्हें सर्वोच्च यायालय में किसी यायाधीश की नियुक्ति करनी होती है तो वे अपने दल के समर्थकों को नियुक्त करते हैं। निम्नस्तरीय 'यायालयों' के यायाधीशों की नियुक्ति भी राष्ट्रपति द्वारा की जाती है और वह सभी रिक्त स्थानों में अपने दल के सदस्यों को नियुक्त करता है। इस प्रकार यायाधीशों की नियुक्ति राजनीतिक आधार पर होती है किंतु उह दलीय नियुक्तियों के रूप में नहीं समझा जाता।

ग्रेट ब्रिटेन के न्यायाधीश अपने काम में निष्पक्ष व स्वतन्त्र हैं। उनकी स्वतन्त्रता की रक्षा कई प्रकार से की गयी है। 'यायाधीशों' की नियुक्ति ताज द्वारा लाइ चांसलर अथवा प्रधानमंत्री की सिफारिश पर की जाती है और 'यायाधीशों' की छुट्टी अनुभवी बरिस्ट्रो में से की जाती है। 'यायाधीशों' को पद की सुरक्षा प्राप्त है, उनकी नियुक्ति जीवन भर के लिए होती है और वे अपने पदों पर संवत्सरण काल तक रहते हैं। उन्हें केवल ताज ही उनके पद से हटा सकता है और वह भी तब जबकि पार्लियामेंट के दोनों सदन इस उद्देश्य में ताज की सेवा में सम्बोधन प्रस्तुत करें। इस प्रक्रिया का 200 वर्ष से भी अधिक काल में कभी प्रयोग नहीं हुआ है। सिद्धांत रूप में ताज निम्नस्तरीय 'यायालयों' के यायाधीशों को उनके पद से हटा सकता है, परंतु वास्तव में उह भी पद की सुरक्षा का पूर्ण अधिकार प्राप्त है। न्यायाधीशों के वेतन इतने पर्याप्त हैं कि वे घूस आदि के आकर्षण से बचे रहें। मुख्य न्यायाधीश (Lord Chief Justice) को 11,000 पौण्ड वार्षिक वेतन मिलता है, उससे नीचे के स्तर के 'यायाधीशों' को 8,000 पौण्ड तथा निम्न स्तरीय 'यायालयों' के यायाधीशों को 2,000 से लेकर 2,800 पौण्ड तक। 'यायाधीशों' के लिए पद से निवृत्ति की आयु नियत नहीं है। अतः उह पद निवृत्ति के बाद अन्य पद की तलाश नहीं करनी पड़ती। यह उनकी स्वतन्त्रता को सुदृढ़ बनाने का महत्वपूर्ण तरीका है। इसके अतिरिक्त न्यायाधीशों के वेतन का व्यय राज्य की सचिव निधि पर भारित होता है, अर्थात् उस पर मतदान नहीं होता और उसमें साधारण रूप से कमी या वृद्धि नहीं की जा सकती। अतः, न्यायाधीश अपने कर्तव्य पालन में जो कुंघ करते हैं उसके लिए उनके विरुद्ध कोई कार्यवाही नहीं की जा सकती। 'यायाधीशों' के कार्यों की पार्लियामेंट में अथवा बाहर कोई आलोचना नहीं की जा सकती, क्योंकि ऐसा करने वाली को विरुद्ध 'यायालय के अपमान' की कार्यवाही की जा सकती है। भारतीय यायपालिका भी ग्रेट ब्रिटेन व संयुक्त राज्य अमेरिका की 'यायपालिकाओं' के समान स्वतन्त्र है। 'यायपालिका' को महासम्भव कायपालिका तथा विधायिकाओं के प्रभाव से स्वतन्त्र रखा है।

'यायपालिका' की स्वतन्त्रता हेतु संविधान में अग्रलिखित उपबंध हैं—(1) सर्वोच्च और उच्च 'यायालयों' के 'यायाधीशों' की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा यायाधीशों के परामर्श में की जाती है। (2) किसी भी ऐसे यायाधीश को राष्ट्रपति एक कठोर विधि द्वारा ही हटा सकता है। (3) 'यायाधीशों' के वेतनों और भत्तों आदि में उनके कार्यकाल में कोई कमी नहीं की जा सकती और साथ ही उनके ऊपर होने वाला व्यय, सघ या राज्यों की सचिव निधियाँ पर भारित है। (4) उनकी स्वतन्त्रता बनी रहे इस उद्देश्य से यह भी व्यवस्था है कि उनके अधीन अधिकांश और कर्मचारियों की नियुक्ति व सेवा की शर्तों पर नियन्त्रण 'यायाधीशों' का ही रहे।

न्यायालयों का समूह—भाजकल 'यायालयों' का गठन काफी जटिल होता है, फिर भी

विभिन्न राज्यो मे न्यायपालिका का संगठन

1 ग्रेट ब्रिटेन मे न्यायालय

इंग्लैण्ड और वेल्स के व्यवहार अथवा दीवानी यायालयो मे सबसे महत्त्वपूर्ण यायालयो का संगठन अग्रलिखित है—काउंटी यायालयो का संगठन इस प्रकार किया गया है कि देश का कोई भी भाग उनसे अधिक दूर न रहे। उनका सम्बन्ध अधिकांश दीवानी मुकदमों से है, उनमें प्रतिवर्ष लगभग दस लाख मुकदमों कायम होते हैं। इन यायालयो के अध्यक्ष वैतनिक यायाधीश होते हैं, वे साधारणतया अकेले ही मुकदमों की सुनवाई करते हैं, यद्यपि वे जुरी का प्रयोग भी कर सकते हैं। ऐसे यायाधीशों की वर्तमान संख्या 74 है, यद्यपि यायालयो की संख्या लगभग 400 है। वास्तव में एक ही यायाधीश कई यायालयो में समय समय पर बैठता है। इनका साधारण अधिकारक्षेत्र इस प्रकार है—सभी मुकदमों जिनमें अत्यल्पतः धनराशि 400 पौंड से कम हो या भूमि सम्बन्धी मामले जिनमें, भूमि का लगान 100 पौंड से अधिक न हो। इनसे ऊपर की मालियत के मुकदमों की सुनवाई दोनों पक्षों की सहमति से या तो इन्हीं न्यायालयो में या उच्च यायालय में होती है। इन साधारण काउंटी यायालयो के अतिरिक्त इन्हीं के स्तर के कुछ स्थानों में पुराने यायालय अभी तक चले आ रहे हैं, जैसे लंदन शहर का यायालय तथा मेयर का यायालय।

उच्च यायालय (High Court of Justice) सर्वोच्च यायालय (Supreme Court of Judicature) का अंग है और इसके दो भाग हैं—उच्च यायालय तथा अपील का यायालय। उच्च यायालय तीन विभागों में बैठता है—(1) क्वी बेंच व डिवीजन, (2) चांसरी डिवीजन और (3) प्रोवेस्ट, डाइवोस व एडमिरल्टी डिवीजन। पहले डिवीजन में लाड चीफ जस्टिस तथा अब 27 यायाधीश बैठते हैं। इसमें हजनि, मृग्य वाणिज्य, भूमि व सम्बन्धी मुकदमों आते हैं। चांसरी डिवीजन में नाम का अध्यक्ष लाड चांसलर होता है, परन्तु इसका वायदा यायाधीश करते हैं, जो वर्ष-भर लंदन में ही रहते हैं। इसके अधिकार क्षेत्र का सम्बन्ध साम्प्रदायिक विधि से है और इसमें बड़ी जायदादों, साव्येदारी यास और वनामों, कुछ प्रकार के करों, कम्पनियां व दिवालियेपन से सम्बन्धित मुकदमों की सुनवाई होती है। तीसरे, डिवीजन में जसा कि नाम से ही पता लगता है, वसीयतों के सवृत, तलाक, समुद्री व जहाजरानी सम्बन्धी मुकदमों सुन जाते हैं।

दीवानी कानून के सम्बन्ध में अपीलों सुनने के लिए दो यायालय हैं—पहला, अपील का यायालय जो सर्वोच्च यायालय का अंग है और दूसरा, लाड सभा। अपील के यायालय का अध्यक्ष एक यायाधीश होता है, जिसे 'मास्टर ऑफ दी रोल्स' कहते हैं और उसकी सहायता के लिए आठ अपीलीय लाड यायाधीश हैं। इसमें काउंटी यायालयों तथा अन्य समान यायालयों

‘यायपालिका और विधायिका—कुछ बातों में एक का दूसरे पर नियन्त्रण होता है। साधारणतया प्रत्येक राज्य में न्यायपालिका के संगठन, यायाधीशों की योग्यता, उनकी नियुक्ति और उनके वेतन व भत्ता आदि के सम्बन्ध में आवश्यक कानून विधायिका द्वारा बनाये जाते हैं। ग्रेट ब्रिटेन में लाइ सभा सर्वोच्च अपीलीय ‘यायालय है। संयुक्त राज्य अमरीका में सर्वोच्च न्यायालयों के ‘यायाधीशों के विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही कांग्रेस द्वारा की जाती है। भारतीय संसद भी विहित विधि के अनुसार सर्वोच्च व उच्च ‘यायालयों के ‘यायाधीशों के विरुद्ध पदच्युति के लिए कार्यवाही कर सकती है। यायपालिका भी विधायिका के ऊपर नियन्त्रण की शक्ति रखती है। इसमें सबसे महत्वपूर्ण शक्ति यायिक पुनरवलोकन की है। इस प्रकार यायपालिका संविधान के संरक्षण का महत्वपूर्ण कार्य करती है।

सुव्यवस्थित न्यायपालिका के सम्बन्ध में जहाँ तक सम्भव हो सके सभी नागरिकों के लिए एक ही प्रकार के कानून और एक ही प्रकार के ‘यायालय होने चाहिए तभी कानूनों की दृष्टि में सभी नागरिकों को समान समझा जायेगा। किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि प्रशासनिक कानून की व्यवस्था अवाञ्छनीय है। दूसरे, यायाधीश योग्य, स्वतन्त्र और निष्पक्ष हों इस आदर्श नीति के लिए सभी प्रकार की उचित व्यवस्था या सांविधानिक उपबंध होने चाहिए। ‘यायाधीशों के कार्य में कायपालिका अथवा विधायिका द्वारा किसी भी प्रकार का अनुचित हस्तक्षेप नहीं होना चाहिए और यायाधीशों को राजनीति से दूर रहना चाहिए। तीसरे, ‘याय व्यवस्था सीधी और कानून सरल भाषा में होने चाहिए। चौथे, ‘यायपालिका पूर्णतया कायपालिका से पृथक् रहनी चाहिए। पाचवें, ‘याय चीफ और सस्ता अर्थात् साधारण नागरिकों की पहुँच में भीतर होना चाहिए। ‘याय में देरी का अर्थ अनाय हो सकता है।

विरुद्ध एसाइज यायालय में कायवाही के लिए भेजा जाता है। इसके साथ ही यदि किसी स्थान पर साने या चांदी की छिरी हुई वस्तुएँ पायी जाती हैं, तो कौरानर उनकी भी छानबीन करता है और उनके असली स्वामी अथवा पता लगाने वाले का निषेध करता है। इन 'यायालयों' को कौरानस 'यायालय' कहते हैं।

2 सयुक्त राज्य अमरीका में न्यायालय

सर्वोच्च 'यायालय'—सर्वोच्च 'यायालय' के 'यायाधीशों' की संख्या में कांग्रेस ने समय समय पर परिवर्तन किये हैं—1789 में यायाधीशों की संख्या 6 थी, 1837 में वह संख्या 9 रही, 1863 में 10 और 1869 में 9 कर दी गई, किंतु तब से इस संख्या में परिवर्तन नहीं हुआ है। 'यायाधीशों' की नियुक्ति सीनेट के परामर्श और सहमति से राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। 1897 से केवल एक यायाधीश का नाम सीनेट ने अस्वीकृत किया है, अर्थात् सीनेट राष्ट्रपति द्वारा नामजद व्यक्तियों को साधारणतया अपनी सहमति प्रदान कर देती है। सर्वोच्च यायालय के यायाधीशों के लिए भारत की तरह कोई योग्यताएं निर्धारित नहीं हैं, परंतु नियुक्ति करते समय राष्ट्रपति कई बातों पर ध्यान देता है—जैसे 'यायालय' की वर्गीय और धार्मिक रचना, नियुक्त किये जाने वाले व्यक्तियों के मत और विचार, उनकी पद के लिए योग्यता आदि। साधारणतया राष्ट्रपति इस पद पर अपने दल के समर्थकों को नियुक्त करते हैं, अतएव 'यायाधीश' के पद पर नियुक्ति को दल के लिए राजनीतिक सेवा फल समझा जाता है। परन्तु सर्वोच्च 'यायालय' के 'यायाधीश' अधिकतर स्वायत्ति प्राप्त व अनुभवी वकील व 'वायविद्' होते हैं। जिन व्यक्तियों को सर्वोच्च यायालय का 'यायाधीश' बनाया जाता है, उनकी औसतन आयु लगभग 50 वर्ष होती है और वे अपने पदों पर 20 से लेकर 40 वर्ष तक कार्य करते हैं। केवल सर्वोच्च यायालयों के यायाधीशों को ही 'जस्टिस' कहा जाता है। अन्य सभी 'यायाधीश' जज कहलाते हैं। सर्वोच्च 'यायालय' के 'यायाधीश' की 25,000 डॉलर प्रतिवर्ष मिलता है और मुख्य न्यायाधिश का वार्षिक वेतन 25,500 डॉलर है। उनका कार्यकाल आजीवन है, किसी 'यायाधीश' का केवल महाभियोग की कायवाही द्वारा पदच्युत किया जा सकता है, जो एक कठिन कार्य है। अब तब सर्वोच्च 'यायालय' का केवल एक न्यायाधीश इस प्रकार हटाया गया है।

सर्वोच्च 'यायालय' के कसब्यों के बारे में संविधान में तो बहुत कम लिखा है। संविधान ने उसे प्रारम्भिक अधिकार क्षेत्र प्रदान किया है, परन्तु यह अनन्य नहीं है। इसमें तथा निम्नस्तरीय सभी 'यायालयों' में ऐसे सभी मामलों की सुनवाई होती है जिसका सम्बन्ध राजदूता, अन्य सावजनिक मित्रता, वाणिज्य दूता से हो या ऐसे मामलों जिनमें कोई भी राज्य एक पक्ष हो, अर्थात् जहाँ तक संविधान का सम्बन्ध है, ऐसे मुकदमों की सुनवाई आरम्भ में ही सर्वोच्च 'यायालय' में भी हो सकती है (अथवा नीचे के 'यायालयों' में) परन्तु अन्य सभी मामलों में सर्वोच्च यायालय का अधिकार क्षेत्र अपीलहीन है। कांग्रेस के कानूनों के अन्तर्गत आजकल निम्नस्तरीय सभी तथा राज्य 'यायालयों' के जिन मुकदमों की अपीलें सर्वोच्च 'यायालय' में जाई जा सकती हैं उनका सम्बन्ध मुख्यतः ऐसे मामलों से होता है जिसमें संघीय अथवा राज्य कानूनों की साविधानिकता तथा आर्थिक उद्योगों के विनियम का प्रश्न अंतर्गुह्य है। सर्वोच्च 'यायालय' की विधिक शक्ति बहुत ही विस्तृत है। इसे उत्प्रेषण लख (writ of certiorari) की प्राप्ति के लिए सुनने की व्यापक शक्ति प्राप्त है। सर्वोच्च 'यायालय' के सामने आने वाले अधिकतर मुकदमों का सम्बन्ध सावजनिक नीति के महत्वपूर्ण प्रश्नों या तकनीकी मामलों से होता है। न्यायालय के निबन्धन सम्बन्धी मार्ग में बड़ी वृद्धि हुई है। संघ और राज्यों द्वारा 'यासा', रेलों, श्रम और आर्थिक मामलों के नियन्त्रण सम्बन्धी कानूनों के निबन्धन हेतु अनेक मुकदमों में सर्वोच्च 'यायालय' में आते हैं। इसमें साधारण या

और उच्च यायालय के सभी डिवीजनों से आने वाली अपीलें सुनी जाती है। अपील के 'यायालय' में आये अपीलें लाइ सभा अथवा अपील यायालय की आज्ञा से लाइ सभा में सुनी जा सकती हैं। ऐसी अपीलों की सुनवाई का साधारण अपीलीय लाइ में से कि ही पाँच द्वारा सुनी जाती है। ये साधारण अपीलीय लाइ वैतनिक होते हैं और बाजीवन पीयर भी। इस प्रकार सभी दीवानी मुकदमों के लिए लाइ सभा सर्वोच्च अपीलीय 'यायालय' है।

इस्लैण्ड और वेल्स में दण्ड या फौजदारी 'यायालय'—पैटी सेशन या दण्डाधीश के यायालय सबसे नीचे के 'यायालय' हैं, जहाँ पर सभी प्रकार के छोटे मुकदमों की सुनवाई होती है। ये ही यायालय अधिक गम्भीर मुकदमों की प्रारम्भिक सुनवाई करते हैं वह उच्चतर यायालयों में भेजे जाते हैं। इन 'यायालयों' में साधारणतया दो से लेकर सात तक अवतनिक दण्डाधीश या 'शांति के 'यायाधीश' होते हैं, जिनकी नियुक्ति प्रत्येक काउंटी में और प्रत्येक बरो के लिए लाइ चांसलर द्वारा की जाती है। के ड्रीम लंदन में अधिकतर यायालयों में वैतनिक दण्डाधीश नियुक्त है और ऐसे दण्डाधीशों की वर्तमान संख्या 29 है। प्रत्येक 'यायालय' में एक दण्डाधीश ही मुकदमों सुनता है। क्वाटर सेशन के 'यायालय' भी दो प्रकार के हैं—काउंटी सेशन व बरो सेशन। दोनों ही साधारणतया वष में चार बार बैठते हैं। इन यायालयों में अत्यधिक गम्भीर मुकदमों को छोड़कर अन्य सभी मुकदमों सुने जाते हैं। 65 काउंटियों में प्रत्येक काउंटी सेशन यायालय में एक योग्य सभापति या उपसभापति अध्यक्ष के रूप में काम करता है। यह अध्यक्ष वैतनिक अथवा अवैतनिक हो सकता है। उसने साथ काउण्टी दण्डाधीशों में अध्यक्ष रेकार्ड होता है, जो एक वैतनिक गाय अधिकारी होता है और अक्सर ही सुनवाई करता है। काउंटी तथा बरो के सेशन 'यायालयों' में जूरी का व्यापक प्रयोग होता है।

उच्च यायालय की ही एक गाला एसाइज 'यायालय' (Courts of Assizes) है। ये काउंटी नगरों तथा बड़े शहरों में वर्ष में तीन बार बैठते हैं और इनमें क्वी व च का कोई 'यायाधीश' अथवा एसाइज कमिश्नर अध्यक्ष रहता है। एसाइज 'यायाधीश' विभिन्न नगरों में—एक नगर से दूसरे और दूसरे से तीसरे में—मुकदमों की सुनवाई करते हैं और वे सभी प्रकार के दण्डनीय मुकदमों की सुनवाई करते हैं। लिबरपूल और मांचेस्टर में राज के 'यायालय' (Crown Courts) हैं, ये एसाइज 'यायालयों' के समान हैं। के ड्रीम फौजदारी 'यायालय' जो ओल्ड बैल का प्रसिद्ध यायालय है लंदन और अन्य प्रदेशों के लिए एसाइज यायालय है। मुकदमों चलाते वाला अथवा वक्ता पक्ष की ओर से कानून के प्रश्नों पर दण्डाधीशों के यायालयों से अपीलें सीधी उच्च 'यायालय' में लाई जा सकती हैं, परंतु साधारणतया दण्डित व्यक्तियों की अपीलों ही क्वाटर सेशन यायालयों में इनमें आती है। ये अपीलें दण्ड अपील के 'यायालय' (Court of Criminal Appeal) में सुनी जाती हैं। इसमें लाइ चीफ अध्यक्ष रहता है और उसके साथ तीन या पांच क्वी व च के अन्य 'यायाधीश' बैठते हैं। 1960 के गाय प्रशासन कानून के अन्तर्गत अपील कोर्ट के निर्णयों के विरुद्ध लाइ सभा में अपीलें जा सकती हैं।

उत्तरी आयरलैण्ड के दीवानी व फौजदारी यायालय इयूनिट और वेल्स के 'यायालयों' के समान ही हैं, उनमें केवल साधारण गाना में अंतर है। स्कॉटलैण्ड में 'यायालयों' का संगठन कुछ भिन्न है। इनके अतिरिक्त ब्रिटेन में कई प्रकार के विशेष 'यायालय' भी हैं जिनका सक्षिप्त परिचय देना ही काफी होगा। बच्चों के लिए 'यायालय' (Juvenile Courts) भी दण्डाधीशों के यायालय हैं, जिनमें सत्र वर्ष तक की आयु के प्रायः सभी प्रकार के मुकदमों की सुनवाई होती है। जब किसी व्यक्ति की मृत्यु हिंसात्मक गाय या असामयिक रूप से होती है, तो ऐसी मृत्यु कैसे हुई, कब हुई और कहाँ हुई आदि बातों की छानबीन कोरौनर करता है। कुछ मामलों में जूरी की भी सहायता ली जाती है। यदि मृत्यु का कारण हत्या होता है तो अभियुक्त का उसके

पूरा गणितात्मित व्यापारों का व्यवस्थापन और निगरान करने के लिए एक नया कानून बनाया गया है। इस कानून (Court of Claims) में सभी सरकारी कानून विवादों का निपटारा किया जाता है। इस कानून का पारित 1855 में हुआ था और अब इसमें 5 नया धाराएं हैं, इनका मुख्य अर्थ यह है। अपराध विरोधी मन्त्रालय (Court of Customs) में अपराध विरोधी मन्त्रालय के अधिकारियों का निवास करने के लिए नया कानून बनाया है। इस कानून में 9 नया धाराएं हैं और इसका मुख्य अर्थ यह है। नए कानून और पट्टे के तहत नया कानून में 5 नया धाराएं हैं और यह नए कानून के तहत नया कानून में 5 नया धाराएं हैं। इसमें नए कानून की मुख्यता है। इनके अतिरिक्त कानून न केवल विदेशी विदेशी कानून के तहत नया कानून का व्यवस्थापन है।

3 भारत में न्यायपालिका

सर्वोच्च न्यायालय—यह भारत का उच्चतम न्यायालय है। यह एक नया न्यायालय है, क्योंकि इसका मुख्य महत्वपूर्ण कार्य यह है कि यह नया न्यायालय राज्या की सरकारों का न्यायालय है और न्यायालय न करता है। सर्वोच्च न्यायालय का भारत में सभी न्यायालयों का ऊपर अधीनता का सामना करना पड़ता है और जहाँ आवश्यक है वह उनका ध्यान भी कर सकता है। उस प्राथमिक, अधीनस्थ और परामर्शकारी तौर पर प्रचार का अधिपति में प्राप्त है। भारत में सर्वोच्च न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधीश और जब तक सदन अधिक न्यायाधीशों के लिए व्यवस्था नहीं करे 7 न्यायाधीश रहेंगे, अर्थात् समस्त इन सदन में गृहित कर सकते हैं। 1962 में भारत में मुख्य न्यायाधीश के अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय में 13 न्यायाधीश और एक अस्थायी न्यायाधीश थे। सभी न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। इन न्यायाधीशों में राष्ट्रपति सर्वोच्च तथा उच्च न्यायालयों में दिन न्यायाधीशों को उपयुक्त समस्त उनमें परामर्श करता है, कि तु मुख्य न्यायाधीश का एकाधिकार न्यायाधीशों की नियुक्ति में विषय में मुख्य न्यायाधीशों में परामर्श करना आवश्यक है। य सभी न्यायाधीशों 65 वर्ष की आयु तक अपने पदों पर आसीन रहते हैं। इन न्यायालयों का न्यायाधीश नियुक्त होने वाले व्यक्तियों में न्यायाधीशों हानी चाहिए—(1) यह भारत का नागरिक हो, (2) यह 5 वर्ष तक किसी उच्च न्यायालय या न्यायाधीश रह चुका हो या कम से कम 10 वर्ष तक किसी एक या अधिक उच्च न्यायालयों में एडवोकेट रह चुका हो या राष्ट्रपति की सम्मति में वह कानून शास्त्र अथवा न्यायशास्त्र का प्रख्यात विद्वान हो। मुख्य न्यायाधीश का 5000 रुपये तथा प्रत्येक अन्य न्यायाधीशों को 4,000 रुपये मासिक वेतन मिलता है। प्रत्येक न्यायाधीशों को बिना विराम के सरकारी निवास स्थान तथा भारत में यात्रा करने का योग्य भत्ता भी मिलता है। प्रत्येक न्यायाधीशों को पद ग्रहण पर विहित गण्य सभी होती है। पदच्युति के सम्बन्ध में सांविधानिक व्यवस्था इस प्रकार है—कोई भी न्यायाधीश त्यागपत्र द्वारा पदत्याग कर सकता है। किसी भी न्यायाधीशों को इस प्रकार से पदच्युत किया जा सकता है—सर्वोच्च (तथा उच्च) न्यायालय का कोई भी न्यायाधीश तब तक पदच्युत नहीं किया जाएगा जब तक कि राष्ट्रपति ऐसा आदेश न निकाले कि तु ऐसा आदेश राष्ट्रपति सभी देगा जबकि सदन का प्रत्येक सदन कुल सदन के 2/3 व बहुमत से यह पास करे कि अमुक न्यायाधीशों को सिद्ध कदाचार या अयोग्यता के आधार पर हटाया जाय और इस उद्देश्य से राष्ट्रपति के पास सम्बोधन भेजा जाय।

इससे यह स्पष्ट है कि सदन ऐसा प्रस्ताव पास करने से पूर्व उसका बारे में जांच करायेगी,

सामान्य कानूनों से सम्बन्धित मुकदमों की सुनवाई बहुत कम होती है।

सर्वोच्च न्यायालय के सामने पेश होने वाले मुकदमों का सम्बन्ध सम्पत्ति, वैयक्तिक अधिकारों, या राज्य व सच के किसी कानून की वैधता के बारे में दो पक्षों के बीच कानूनी कायवाही से होता है। मुकदमों का तथ्यों के वितरण और विवाद के प्रश्न में अन्तर्ग्रस्त कानून के रूप में पेश किया जाता है। सर्वोच्च न्यायालय में मुकदमों की सुनवाई (hearing) साधारण न्यायालयों में अभियुक्तों के विरुद्ध मुकदमों की सुनवाई (trials) से भिन्न होती है। इसमें गवाहों को नहीं बुलाया जाता। न्यायालयों के सामने अदालतों अपने अपने पक्षों में युक्तियाँ पेश करते हैं। न्यायाधीश उनसे प्रश्न पूछ सकते हैं। मुकदमों की पेशी के बाद प्रत्येक न्यायाधीश उठने वाले प्रश्नों तथा उनके सम्बन्ध में लागू होने वाले कानूनों के बारे में विचार करता है। जब प्रत्येक न्यायाधीश स्वतन्त्र रूप से विचार कर लेता है, न्यायाधीशों का सम्मेलन होता है, जिसमें विभिन्न बातों पर वाद विवाद होता है और निष्पत्ति पर पहुँचा जाता है। यदि आवश्यक हो तो निष्पत्ति बहुमत से होने है। उसके बाद मुख्य न्यायाधीश तथा अन्य कोई न्यायाधीश न्यायालय की सम्पत्ति तैयार करता है। इस प्रकार सौ दी गयी सभी सम्पत्तियाँ संयुक्त राष्ट्र की रिपोर्टों में प्रकाशित होती हैं।

सर्वोच्च न्यायालय का महत्त्वपूर्ण कार्य तो ऊपर वर्णित मुकदमों में सम्पत्तियाँ देना ही है। दूसरा कार्य लेखा (writs) सम्बन्धी प्रार्थनाओं की सुनना और उनमें निष्पत्ति देना है। न्यायालय के कार्य का महत्त्व अत्यधिक है। एक ओर यह संविधान का संरक्षक है और विभिन्न सघीय व राज्यों के कानूनों का निवचन कर उनकी वैधता पर निष्पत्ति देता है दूसरी ओर यह नागरिकों के अधिकारों का भी संरक्षक है। इनके अतिरिक्त सर्वोच्च न्यायालय निम्नस्तरीय सघीय न्यायालयों के प्रशासन पर देख रेख भी करता है। सर्वोच्च न्यायालय के नीचे सघीय न्यायालय में तीन प्रकार के न्यायालयों का संक्षिप्त विवचन अप्रतिष्ठित है—जिला न्यायालय सघीय न्यायालयों में सबसे नीचे के स्तर पर हैं, किन्तु इन्हें अधिकार मुकदमों की सुनवाई होती है। अतएव इन्हें सघीय काय पद्धति की 'रीड की अस्थि' कहा गया है। इन न्यायालयों की संख्या 84 है और इनमें लगभग 200 न्यायाधीश कार्य करते हैं। इन न्यायाधीशों की नियुक्ति भी राष्ट्रपति द्वारा सीनेट के परामर्श व सहमति से होती है। ये अपने पदों पर सदाचरण काल तक अर्थात् आजीवन रहते हैं, परन्तु इन्हें यह विशेषाधिकार प्राप्त है कि वे 70 वर्ष की आयु पर पद से निवृत्त हो सकते हैं और उसके बाद भी उन्हें पूरा वेतन पेंशन के रूप में मिलता है। इन न्यायाधीशों को 15,000 डॉलर प्रतिवर्ष वेतन मिलता है। ये न्यायालय सघीय कानूनों के अधिकार क्षेत्र में दोनों ही प्रकार की दीवानी व फौजदारी मुकदमों सुनते हैं। 20 डॉलर से कम मालियत के दीवानी मुकदमों को छोड़कर सभी अन्य मुकदमों की सुनवाई वे जूरी की सहायता से करते हैं। फौजदारी मुकदमों जो सघीय कानूनों के उल्लंघन के परिणामस्वरूप चलाये जाते हैं—जैसे मृत्यु निषेध, महसूली माल को चोरी से रोकना या बाहर भेजना, मनुष्यों के अपहरण आदि को रोकना सम्बन्धी कानूनों के विरुद्ध अपराध। सभी प्रकार के मुकदमों का अधिकार क्षेत्र प्राथमिक है।

अपीलीय सर्किट न्यायालय जिला न्यायालयों के ऊपर वाले स्तर के न्यायालय हैं। इनका सम्पूर्ण कार्य अपील सुनने का है और इनमें जिला न्यायालयों में अपील आती है। इनका मुख्य काम कानूनी विवादग्रस्त प्रश्नों पर निष्पत्ति देना है। नियम यह है कि अपीलीय न्यायालय में 3 जजों की बैठक होती है। अधिकतर मामलों में इनके निष्पत्ति अंतिम होते हैं, इसी प्रकार ये बहुत बड़ी संख्या में अपील को सर्वोच्च न्यायालयों में जाने से रोकते हैं इनमें आये हुए अत्यधिक मुकदमों को ही सर्वोच्च न्यायालय अपने सामने आन देता है। सम्पूर्ण राज्य क्षेत्र 10 सर्किटों में बँटा है और प्रत्येक में एक सर्किट न्यायालय है। इन न्यायालयों के न्यायाधीशों की संख्या सीनेट के परामर्श और सहमति से नियुक्त किये जाते हैं।

उपस्थित होने का आदेश, किसी भी आलेख की खोज या पेशी करने या ध्यानवीन करने का आदेश देने की भी शक्ति प्राप्त है।

यदि किसी भी राष्ट्रपति को ऐसा प्रतीत हो कि किसी कानून या तथ्य के प्रश्न पर सर्वोच्च न्यायालय की सम्मति ली जानी आवश्यक है तो वह उस प्रश्न पर सर्वोच्च न्यायालय की सम्मति माग सकता है और सर्वोच्च न्यायालय उसके सम्बन्ध में आवश्यक सुनवाई के उपरान्त अपनी सम्मति का प्रतिवेदन राष्ट्रपति को देगा, किन्तु न्यायालय ऐसा करने के लिए बाध्य नहीं है और इसकी सम्मति को अथवा न्यायालय भी कानूनी रूप में स्वीकार करने को बाध्य नहीं है। सर्वोच्च न्यायालय को अपनी कार्य प्रणाली तथा व्यवहार के विनियमन के लिए व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हैं। परन्तु किसी भी ऐसे प्रश्न का निणय करने के लिए, जिसमें संविधान के निवचन से सम्बन्धित कानून या कोई महत्वपूर्ण प्रश्न अंतर्ग्रस्त हो, कम से कम पाँच न्यायाधीशों की आवश्यकता होगी। अथवा मामला को सुनवाई एक या अधिक न्यायाधीशों द्वारा, जैसा नियमा द्वारा विहित किया जाये। न्यायालय के सभी निणय न्यायाधीशों के बहुमत से किये जाते हैं, किन्तु कोई भी न्यायाधीश यदि वह बहुमत निणय से सहमत न हो, अपना पृथक अथवा असहमतिपूर्ण निणय दे सकता है। सभी निणयों और समितियों को खुले न्यायालय में दिया जाता है। इन बातों से एक बात स्पष्ट है, वह यह है कि भारत के संविधान में सर्वोच्च न्यायालय से सम्बन्धित उपर्युक्त अथवा किसी भी देश के संविधान की अपेक्षा अधिक विस्तृत हैं।

राज्यों में उच्च न्यायालय—प्रत्येक स्वायत्तपूर्ण राज्य में एक उच्च न्यायालय है, जो अभिलेख न्यायालय है और उसे न्यायालय के अपमान के लिए दण्ड देने का भी अधिकार प्राप्त है। प्रत्येक न्यायालय में एक मुख्य न्यायाधिपति तथा उतने न्यायाधीश रहते हैं जितनी कि संख्या राष्ट्रपति समय-समय पर आवश्यक समझकर नियत करे। उच्च न्यायालय के प्रत्येक न्यायाधीश की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा भारत के मुख्य न्यायाधिपति, राज्य के गवर्नर तथा (मुख्य न्यायाधिपति को छोड़कर अथवा न्यायाधीशों की नियुक्ति के समय) राज्य के मुख्य न्यायाधिपति के परामर्श से की जाती है। प्रत्येक न्यायाधीश अपने पद पर 60 वर्ष की आयु तक आसीन रहता था, परन्तु सर्वोच्च न्यायाधीश, 1963 के द्वारा यह आयु सीमा 62 वर्ष कर दी गई है। परन्तु कोई भी न्यायाधीश (1) त्याग पत्र द्वारा अपना पद अवधि से पूर्व ही त्याग सकता है, (2) उस राष्ट्रपति सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश की तरह पदच्युत भी किया जा सकता है, अथवा (3) वह अपना पद सर्वोच्च न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त होने पर या किसी दूसरे उच्च न्यायालय में स्थानांतरित होने पर खाली कर सकता है। कोई व्यक्ति उच्च न्यायालय का न्यायाधीश नियुक्त हो सकता है, यदि वह (1) भारत का नागरिक हो, (2) भारत के राज्य क्षेत्र की सीमा में 10 वर्ष तक न्यायिक पद पर आसीन रहा हो या राज्य के उच्च न्यायालय अथवा अथवा उच्च न्यायालयों में 10 वर्ष तक एडवोकेट रहा हो। प्रत्येक न्यायाधीश को अपना पद ग्रहण करने से पूर्व विहित शपथ लनी आवश्यक है। प्रत्येक न्यायाधीश को 3,500 रुपये मासिक वेतन व भत्ते मिलते हैं किन्तु मुख्य न्यायाधिपति का मासिक वेतन 4,000 रुपये है। जब कभी मुख्य न्यायाधिपति का पद किसी कारण से रिक्त हो जाये तो उसके कर्तव्यों का पालन कोई भी ऐसा अथवा न्यायाधीश करेगा जिसे राष्ट्रपति इस प्रयोजन के लिए नियुक्त करे। किसी भी राज्य के उच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधिपति राष्ट्रपति की पूर्ण स्वीकृति से किसी भी ऐसे व्यक्ति से, जो किसी उच्च न्यायालय का न्यायाधीश रह चुका हो, उस राज्य के उच्च न्यायालय के न्यायाधीश के रूप में कार्य करने की प्रार्थना कर सकता है और ऐसे न्यायाधीश को वही उपलब्धियाँ प्राप्त होंगी जो कि राष्ट्रपति उसके लिए निर्धारित करे।

साधारणतः प्रत्येक उच्च न्यायालय के अधिकार क्षेत्र की सीमा उस राज्य की सीमा है,

साथ ही यह आवश्यक नहीं कि राष्ट्रपति उसके प्रस्ताव को मान ही ले। जब कभी मुख्य यायाधिपति अनुपस्थित हो या उसका पद रिक्त हो, चाहे किसी भी कारण से ऐसा हो तो उसके कर्तव्य का पालन किसी ऐसे अन्य यायाधीश द्वारा किया जायेगा कि राष्ट्रपति उस प्रयोजन से नियुक्त करे। यदि किसी समय यायालय की कार्यवाही जारी रखने के लिए गणपति की कमी हो तो मुख्य यायाधिपति राष्ट्रपति की पूव सहमति से तथा सम्बन्धित उच्च यायालय के मुख्य यायाधिपति के परामर्श से उस यायालय के किसी यायाधीश से ऐसी वठको में तदर्थ यायाधीश के रूप में उपस्थित होने की प्रायना कर सकता है, परन्तु ऐसा यायाधीश भी वही व्यक्ति बनाया जा सकता है जिसमें सर्वोच्च यायालय के पंशन प्राप्त यायाधीशों को भी विनियुक्त कर सकता है। इस प्रकार से मुख्य यायाधीश सर्वोच्च यायालय के पंशन प्राप्त यायाधीशों को भी विनियुक्त कर सकता है। जबकि तदर्थ यायाधीश के प्रति उपलब्धियाँ आदि के सम्बन्ध में सर्वोच्च यायालय के यायाधीश जैसा ही व्यवहार होगा, कार्यवाहक यायाधीशों को राष्ट्रपति द्वारा निर्धारित उपलब्धियाँ मिलेंगी।

केवल सर्वोच्च यायालय को ही अग्रलिखित प्रकार के विवाद के विषय में प्राथमिक अधिकार क्षेत्र प्राप्त है—(1) जो विवाद भारत सरकार तथा किसी अन्य राज्य सरकार के बीच उठे। (2) जिस विवाद में भारत सरकार और एक या अधिक राज्य सरकारें एक ओर हों तथा अन्य कोई एक या अधिक राज्य दूसरी ओर हों, और (3) जब कभी दो या अधिक राज्यों के बीच में कोई ऐसा विवाद उठे जिसमें कानून या तथ्य का कोई प्रश्न अतर्गत हो और जिसके ऊपर किसी कानूनी अधिकार का अस्तित्व या विस्तार निर्भर हो। यदि कोई उच्च यायालय यह प्रमाणित करे कि अमुक मामले में सविधान के निवचन सम्बन्धी कानून का सामर्थ्य प्रश्न अतर्गत है जो उच्च यायालय के निणय, प्रादेश आदि से दीवानी अथवा फौजदारी या अन्य कार्यवाही के फलस्वरूप उठे तो ऐसे मामलों की अपील सर्वोच्च यायालय में की जा सकेगी। किसी मामले में उच्च यायालय अपील करने की आना न दे तो सर्वोच्च यायालय अपील करने की विशेष आना प्रदान कर सकता है। यायालय के निणय अथवा प्रादेश क विरुद्ध किसी भी ऐसे दीवानी के मामले में सर्वोच्च यायालय में अपील की जा सकती है।

यदि (1) उच्च यायालय यह प्रमाणित करे कि उसमें कम से कम बीस हजार रुपये की मालियत का प्रश्न अतर्गत है या (2) वह ऐसा उपयुक्त मामला है जिसमें कि सर्वोच्च यायालय में अपील की जा सकती है। तीसरा, फौजदारी कार्यवाही के फलस्वरूप किसी उच्च यायालय द्वारा दिये गये किसी निणय अथवा दण्ड क विरुद्ध सर्वोच्च यायालय में अपील की जा सकती है यदि (1) उच्च यायालय ने अपील में किसी अभियुक्त की मुक्ति का आदेश पसंद दिया हो और उस मृत्यु दण्ड दिया हो, या (2) उच्च यायालय ने किसी मामले को अधीन यायालय से हटाकर स्वयं अभियुक्त को मृत्यु दण्ड प्रदान किया हो, या (3) उच्च यायालय यह प्रमाणित करे कि अमुक मामला ऐसा उपयुक्त मामला है जिसकी अपील सर्वोच्च यायालय में की जा सकती है।

उपयुक्त अधिकार क्षेत्र के अतिरिक्त सर्वोच्च यायालय को यह भी अधिकार है कि वह किसी भी अन्य यायालय या यायाधिकरण के, उनको छोड़कर जो संसद सभाओं के द्वारा या उनसे सम्बन्धित कानून के अंतर्गत स्थापित किये गये हों, निणय अथवा प्रादेश आदि के विरुद्ध भी अपील करने की आना प्रदान कर सकता है। संसद चाहे तो सधीय मूची में प्रणयित विषयों के सम्बन्ध में सर्वोच्च यायालय को कृतियाँ व अधिकार क्षेत्र प्रदान कर सकती है। सर्वोच्च यायालय द्वारा पोषित कानून भारत राज्य क्षेत्र में स्थित सभी यायालयों को मानना होगा। संसद द्वारा बनाय कानून के प्रावधानों व अधीन सर्वोच्च यायालय का किसी भी व्यक्ति

अपील उससे उच्च स्तर के यायालय में की जाती है। ऐसे मजिस्ट्रेट को छोटे अपराधों से सम्बन्धित फौजदारी मुकदमों सुनने का भी अधिकार है। ऐसे दण्डाधीनो की सरमा लगभग 3000 है। प्राथमिक 'यायालय सुधार' के 'यायालय' कहलाते हैं। ऐसे 'यायालय' प्रायः प्रत्येक काउण्टी के मुख्य स्थान पर होते हैं। इनकी सरमा 350 के लगभग है। दीवानी मुकदमों में इन 'यायालयों' का अधिकार क्षेत्र प्रारम्भिक और अपीलीय दोनों ही प्रकार का रहता है। प्रत्येक मुकदमे की सुनवाई तीन 'यायाधीश' करने है। दीवानी मुकदमों में उन 'यायालयों' के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें 'काउंट ऑफ अपील' में की जाती हैं, जिनके निर्णय तथ्या और कानून के सम्बन्ध में अंतिम होते हैं। फौजदारी मुकदमों में इन 'यायालयों' से अपीलें 'एसाइज कोर्ट' में जाती हैं। इन 'यायालयों' का अधिकार क्षेत्र अपीलीय होने के साथ-साथ प्रारम्भिक होता है। इनमें प्रारम्भ होने वाले मुकदमों की सुनवाई तीन से पाँच तक 'यायाधीश' करते हैं।

उपरोक्त साधारण 'यायालयों' का संगठन पाचवें गणतन्त्र के आरम्भ तक चला। उन्नीसवीं शताब्दी के आरम्भ में फ्रांस में भी छहरो की सख्या और उनमें रहने वाली जनसख्या बढ़ी, जिसके फलस्वरूप छहरो 'यायालयों' पर काय भार बढ़ा। इस बोझ को दूर करने के लिए प्रधानमंत्री डेवरे की सरकार ने दीवानी 'यायालयों' का अधिक जनसख्या वाले क्षेत्रों में स्थानांतरित किया। इस प्रकार लगभग 3000 'जस्टिस ऑफ दी पीस' अर्थात् दण्डाधीनो के स्थान पर छोटे मामलों पर अधिकार-क्षेत्र वाले 455 प्राथमिक 'यायालय' स्थापित किये गये और 351 प्रारम्भिक 'यायालयों' के स्थान पर 172 अधिक महत्वपूर्ण मामलों पर अधिकार क्षेत्र वाले उच्चतर 'यायालय' स्थापित किये।

साधारण 'यायालयों' में उच्चतम 'यायालय' 'कोर्ट ऑफ अपील' होता है जो सर्वोच्च अपीलीय न्यायालय है। चौथे गणतन्त्र में, इस 'यायालय' में एक प्रथम प्रधान (मुख्य 'यायाधीश'), चार अधीन विभागों के प्रधान और 60 अन्य न्यायाधीश थे। इसी 'यायालय' में मुख्य अभियोक्ता (Chief Prosecutor) और उसके अधीन अधिकारी सम्बद्ध हैं। इसका प्रथम विभाग (Screening Chamber) मुकदमों की प्रारम्भिक जांच करता है और ऐसी अपीलें को रद्द कर देता है जिसमें कोई सार नहीं होता। यह 'यायालय' वास्तव में किसी मुकदमे का निर्णय नहीं करता, बल्कि उसका अंत कर देता है। चौथे गणतन्त्र के संविधान में उपर्युक्त 'यायालयों' के अतिरिक्त, एक उच्च 'यायालय' की व्यवस्था भी थी। इसमें 1 प्रधान, 2 उप प्रधान, 30 न्यायाधीश और 30 आल्टरनेट (alternate) होते थे, जिनमें से 20 'यायाधीश' व आल्टरनेटों की नियुक्ति नेशनल एसम्बली अपने सदस्यों में से और दोष की बाहरी से अनुपाती प्रतिनिधित्व के अनुसार करती थी। इस 'यायालय' का एक जांच आयोग भी था। यह 'यायालय' महाभियोगों की सुनवाई करता था और ऐसी कायवाही राष्ट्रपति, मंत्रियों और उनके साथियों के विरुद्ध की जा सकती थी। चूंकि उनके विरुद्ध ऐसी कायवाही नेशनल एसम्बली के प्रस्ताव पर ही की जा सकती थी, अतः ऐसी कायवाही किसी के विरुद्ध नहीं की गई।

वर्तमान संविधान के अंतर्गत भी 'याम' के उच्च 'यायालय' की स्थापना की गई है। यह एक प्रकार का विस्तृत राजनीतिक न्यायाधिकरण है। इस 'यायालय' में सीनेट व नेशनल एसम्बली द्वारा प्रत्येक चुनाव के बाद निर्वाचित 12 मीनेटर और 12 प्रतिनिधि रहते हैं। 'यायालय' अपने सम्पादित और दो उप सम्पादितों का चुनाव करता है। राष्ट्रपति के विरुद्ध केवल सम्पूर्ण राज्य-निरीक्षी अपराधों के लिए इस 'यायालय' में कायवाही की जा सकती है। उसके विरुद्ध महाभियोग की कायवाही पार्लियामेंट के दोनों सदनों में भुल मनदान द्वारा कुल सदस्यों के पूर्ण बहुमत से एक रूप निर्णय के अनुसार ही हो सकती है। मंत्रियों और उनके साथियों के विरुद्ध भी इसी प्रकार से उनके द्वारा राज्य की सुरक्षा के विरुद्ध किये गये कार्यों के लिए महाभियोग की कायवाही हो

यायालयों में मुख्य रूप से मुकदमों होते हैं। इनका अधिवक्ता-क्षेत्र प्रायः व्यवहार में सभी मुकदमों पर है। साधारणतया मुकदमों की सुनवाई एन हो न्यायाधीशों द्वारा होती है, परन्तु गम्भीर मुकदमों की सुनवाई तीन जजों की बेंच द्वारा की जाती है। सभी प्रकार के गम्भीर अपराधों से सम्बंधित मुकदमों में इन्हीं न्यायालयों द्वारा सुने जाते हैं। सबसे नीचे के स्तर पर 'समरी न्यायालय' है। इनकी संख्या 500 से ऊपर है। इनमें अधिवक्ता-क्षेत्र में साधारण फौजदारी के मुकदमों और ऐसे दीवानों मुकदमों आते हैं, जिनमें अतर्पित मामलों में 5,000 से कम है।

उपरोक्त अतिरिक्त जिला न्यायालयों की शाखा रूप में पारिवारिक सम्बंधों के न्यायालय (Court of Domestic Relations) भी हैं। इनका उद्देश्य परिवार के सदस्यों और सम्बंधियों में सामंजस्यपूर्ण सम्बंध बनाए रखने में सहायक होना है। इस प्रकार के न्यायालय 240 हैं। उनमें न्यायाधीशों के साथ साथ व्यवसायिक व्यक्ति भी बैठते हैं। वे पत्नीयत, तलाक, वायदा भंग, उत्तराधिकार, सम्पत्ति का बँटवारा, गोद लेना, संरक्षण आदि घरेलू सम्बंधों से उत्पन्न होने वाले मुकदमों का निपटारा करते हैं। प्रत्येक स्तर पर प्रत्येक न्यायालय के तत्सम्बंधी सार्वजनिक प्रोब्यूटोर हैं, जो फौजदारी मुकदमों में राज्य का प्रतिनिधित्व करते हैं। इस प्रकार सर्वोच्च, उच्च, जिला और स्थानीय प्रोब्यूटोरों के पद हैं। प्रोब्यूटोर नागरिकों के हैं, जिन पर न्याय-श्री दत्त रेश और नियंत्रण के अधिकार रखते हैं। जापान में कानून और न्यायालयों का महत्त्व अत्यंत ही तुलना में कम है। वहाँ पर कुल जनसंख्या लगभग नौ करोड़ है, परन्तु वकीलों की संख्या केवल 6,000 है और सब न्यायालयों के न्यायाधीशों की संख्या 1800 से कम है।

6 स्विट्जरलैंड में न्यायपालिका

फेडरल ट्रिब्यूनल में इस समय 25-28 न्यायाधीश रहते हैं। इन न्यायाधीशों का चुनाव छ. वर्ष की अवधि के लिए फेडरल एसेम्बली द्वारा किया जाता है। कोई भी ऐसा व्यक्ति न्यायाधीश चुना जा सकता है, जो नेशनल कॉमिटी की सदस्यता के लिए योग्य हो। व्यवहार में अनुभवों वकीलों ही चुने जाते हैं और उन्हें दूसरी अवधि के लिए भी चुन लिया जाता है। इस प्रकार वे अपने पदों पर सब तक रह सकते हैं जब तक वे चाहें। इसलिए यथायथ न्यायाधीशों की स्वतंत्रता के लिए पूर्ण व्यवस्था है। संविधान के अनुसार फेडरल एसेम्बली के लिए यह आवश्यक है कि न्यायाधीशों में तीनों ही राज भाषाओं का प्रतिनिधित्व हो। प्रथा के अनुसार न्यायाधीशों में के टोनी और राजनीतिक समूहों का भी प्रतिनिधित्व होता है। फेडरल ट्रिब्यूनल का मुख्य स्थान लासण है।

वहुत ही कम अवसरों पर देश-द्रोह या राज्य के विरुद्ध गम्भीर अपराधों के मुकदमों सुनते समय ट्रिब्यूनल ज्यूरी के साथ बैठता है, परन्तु साधारणतया ज्यूरी का प्रयोग नहीं किया जाता। ट्रिब्यूनल विभिन्न प्रकार के कार्यों को करने के लिए अपने को कई न्यायालयों में विभाजित कर लेती है। इसका फौजदारी न्यायालय फेडरल कानूनों के विरुद्ध साधारण अपराधों की सुनवाई करता है। इसका कोर्ट ऑफ कंसेशन ऐसे यक्तियों की अपीलें सुनता है जिन्हें कोर्टों के न्यायालयों ने कोर्टों के कानूनों के विरुद्ध अपराधों के लिए दण्डित किया हो और जो यह दावा करें कि उन्हें दिया गया दण्ड संघीय कानून के विरुद्ध है। ट्रिब्यूनल का तीसरा अंग प्रशासनिक न्यायालय सार्वजनिक अधिकारों द्वारा किया गया अपराधों सम्बंधी मुकदमों सुनता है। ट्रिब्यूनल व्यवहार (दीवानों) मुकदमों भी सुनती है।

एक आधार पर फेडरल ट्रिब्यूनल को मौलिक अथवा प्राथमिक और अपीलीय अधिकार क्षेत्र प्राप्त है। संघीय संहिताओं में सम्मिलित अधिकांश साधारण दीवानों के फौजदारी कानूनों

विभिन्न राज्यों में 'यायपालिका' का संगठन

सकती है। राज्य विरोधी गम्भीर अपराधों की परिभाषा स्वयं सदन व यायालय करेंगे और यायालय ही उनके लिए दण्ड निर्धारित करेगा। यायालयों के निष्पक्षता के विरुद्ध, जबकि उन्हें बुल सदस्यों के बहुमत से दिया गया हो, कोई अपील नहीं की जा सकती। साधारण काल में यह यायालय पूर्णतया निष्क्रिय रहेगा, किंतु यदि संविधान की धारा 16 के अंतर्गत राष्ट्रपति द्वारा की गई आपात्कालीन घोषणा के सम्बन्ध में राष्ट्रपति व पालियामेंट के बीच गम्भीर संघर्ष पैदा हो जाये तो इस यायालय को अत्यंत महत्वपूर्ण कार्य करना पड़ सकता है। यद्यपि वर्तमान संविधान में भी यायिक पुनरवलोकन जैसी कोई व्यवस्था नहीं है, फिर भी उसके अंतर्गत एक ऐसे निकाय की रचना हुई है जो कुछ विशिष्ट दशाओं और संकुचित रूप से परिभाषित सीमाओं के भीतर सरकार या पालियामेंट के कार्यों की सांविधानिकता पर निष्पक्षता से परीक्षा करती है। यह कार्य सांविधानिक परिपक्वता का है, जिसने वर्तमान संविधान में पूर्वागामी है, उनका अतिरिक्त समिति का स्थान दिया है। इसमें गणतन्त्र के मूलभूत राष्ट्रपति पदेन सदस्य हैं, उनका अतिरिक्त इसके नौ सदस्य हैं जिन्हें नौ वर्ष की अवधि के लिए चुना जाता है। उनमें से तीन राष्ट्रपति द्वारा तीन नेशनल एसम्बली के प्रधान और तीन सीनेट के प्रधान द्वारा चुने जाते हैं। मूलभूत राष्ट्रपतियों के अतिरिक्त नौ सदस्यों में से एक तिहाई प्रति तीन वर्ष बदल जाते हैं। परिपक्वता का सम्भाषित गणतन्त्र के राष्ट्रपति द्वारा चुना जाता है और उसे सम मत आने पर अपना निर्णायक मत देने का अधिकार है। परिपक्वता के सदस्य अपने कार्यकाल में वायपालिका, पालियामेंट अथवा अन्य किसी सांविधानिक अंग के अथवा प्रशासनिक पद धारण नहीं कर सकते।

5 जापान में न्यायालय

इसमें मुख्य यायाधिपति सहित 15 यायाधीश हैं, जिनमें कम से कम 10 यायाधीश ऐसे व्यक्ति होते हैं जिनकी कानूनी क्षेत्त्र में उच्च व्यावसायिक योग्यताएँ हो परन्तु शेष यायाधीशों को अन्य क्षेत्रों से चुना जा सकता है। इस उद्देश्य से कि सर्वोच्च यायालय पर कार्य का अधिक भार न रहे, उसका अधिकार-क्षेत्र अपील सुनने तक ही सीमित है। अपीलें ऐसे मुकदमों की आती हैं जिनमें कानूनी प्रश्न अतृप्त होते हैं। सर्वोच्च यायालय की प्रक्रिया में एक नई बात यह है कि यायाधीश विरोधी मत भी दे सकते हैं। सर्वोच्च यायालय अंतिम यायालय है। इस किसी भी कानून, आदेश, विनियम और सरकारी कार्य की सांविधानिकता पर निष्पक्षता देने की शक्ति प्राप्त है। सर्वोच्च यायालय को नियम बनाने की भी बड़ी व्यापक शक्ति प्रदान की गई है। उनके अंतर्गत यह प्रक्रिया और व्यवहार के नियमों का निर्धारण करती है। साथ ही एटार्नियों से सम्बंधित मामलों, यायालय के आंतरिक अनुशासन और यायिक मामलों के प्रशासन के बारे में भी यही यायालय नियम निर्धारित करता है। सर्वोच्च यायालय अपनी नियम बनाने की कुछ शक्ति को अधीन यायालयों को भी प्रदान कर सकती है। सामाजिक प्रोक्चुरर भी सर्वोच्च यायालय की नियम बनाने की शक्ति का अधीन है। वर्तमान संविधान में ज्यूरी पद्धति की व्यवस्था नहीं है। सर्वोच्च यायालय को यायिक पुनरवलोकन की महत्वपूर्ण शक्ति प्राप्त है। इसके अंतर्गत सर्वोच्च यायालय ऐसे कानूनों को अवधि घोषित कर सकता है जो संविधान का अतिक्रमण करते हैं।

सर्वोच्च यायालय के ठीक नीचे आठ उच्च यायालय हैं जिनका अधिकार क्षेत्र जापान के आठ भौगोलिक विभागों के अनुरूप है। इनका अधिकार क्षेत्र भी प्रभावशाली अपने-अपने क्षेत्रों में अपील है और अधिकांश मामलों में उनका निष्पक्ष अंतिम होता है। इनके नीचे क जिला यायालय हैं। इनकी संख्या 49 है और प्रत्येक प्रीफेक्चर में एक जिला यायालय है।

ही सीप हुआ है। प्रत्येक सघीय क्षेत्र में अपनी गृहक यायापालिका है। सघ व यायापालिका की इस पद्धति के ऊपर ल दन में स्थित प्रिवी कौंसिल की यायिक समिति में अपीलें जा सकती हैं, परंतु कुछ महत्वपूर्ण साविधानिक प्रश्नों के सम्बंध में अपीलें उच्च यायालय के प्रमाण पत्र द्वारा ही की जा सकती हैं। इस मामला में जिन पर राज्य का अनन्य अधिकार क्षेत्र है, राज्य के सर्वोच्च यायालय के निर्णय के विरुद्ध अपीलें सीधी प्रिवी कौंसिल में की जा सकती हैं। उच्च यायालय तथा सघीय ससद द्वारा स्थापित अन्य न्यायालयों के यायाधीशों को (1) सपरिषद् गवर्नर जनरल नियुक्त करता है, (2) उन्हें सपरिषद् गवर्नर जनरल के अतिरिक्त कोई पद से नहीं हटा सकता और वह भी केवल तब ही हटा सकता है जबकि ससद के दोनों सदन एक ही सत्र में सिद्ध बड़ाचार या अक्षमता के आधार पर उन्हें हटाने के लिए सम्बन्धन प्रस्तुत कर, और (3) उन्हें ससद द्वारा नियत पारिश्रमिक मिलता है, जिसमें उनके कार्यकाल में कमी नहीं की जा सकती।

इस समय उच्च यायालय में मुख्य यायाधिपति के अतिरिक्त छ अन्य यायाधीश हैं। उनकी नियुक्ति आजीवन कार्यकाल के लिए की जाती है और उन्हें सपरिषद् गवर्नर-जनरल ही पद से हटा सकता है, जैसा कि ऊपर बताया जा चुका है। उच्च यायालय का मुख्य स्थान मलबोन शहर में है, परंतु अवसर के अनुसार यायालय अन्य राज्यों की राजधानियों में भी बैठ सकता है। सघीय यायापालिका कानून में यह प्राविधान है कि उस दिन से जिसकी कि उद्घोषणा की जायगी उच्च यायालय का मुख्य स्थान सघ की राजधानी कैंबेरा हो जायगा। उच्च यायालय का अधिकार-क्षेत्र दो प्रकार का है—अपीलीय और प्राथमिक। अपीलीय यायालय के रूप में संविधान ने उच्च यायालय का अग्रलिखित के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें सुनने और उनका निर्णय करने की शक्ति प्रदान की है जो कुछ अपवादों और विनिमयों के अधीन है—(1) उच्च यायालय के प्राथमिक अधिकार क्षेत्र में किसी यायाधीश द्वारा दिये गये निर्णय, (2) किसी अन्य सघीय यायालय के निर्णय, (3) किसी राज्य यायालय के निर्णय, यदि राष्ट्रमण्डल की स्थापना के समय उस यायालय के निर्णयों के विरुद्ध अपीलें सीधी प्रिवी कौंसिल में जाती थीं। इस प्रकार उच्च यायालय राज्यों के उच्चतम यायालयों के ऊपर यायापालिका अधिनियम के प्राविधानों के अधीन, जो कम महत्व के मामले में अपील ऊपर जाने से रोकते हैं, साधारण रूप में अपील यायालय है।

जहाँ तक प्राथमिक अधिकार क्षेत्र का सम्बंध है, संविधान के संवर्धन 75 के अनुसार उच्च यायालय को ऐसा अधिकार क्षेत्र निम्नलिखित मामलों में प्राप्त है—(1) जो किसी संधि से उत्पन्न हो, (2) अन्य देशों के दूता व प्रतिनिधियों पर प्रभाव डालने वाले, (3) जिसमें राष्ट्रमण्डल या कोई व्यक्ति जो राष्ट्रमण्डल के विरुद्ध मुकदमा चलाये या जिसके विरुद्ध राष्ट्रमण्डल की ओर से मुकदमा चलाया जाय, एक पक्ष हो, (4) राज्यों या विभिन्न राज्यों में रहने वाले निवासियों के बीच या एक राज्य और किसी अन्य राज्य के निवासियों के बीच जो विवाद उन्हें और (5) जिनमें राष्ट्रमण्डल के किसी अधिकारी के विरुद्ध कोई पक्ष परमादेश (mandamus) या निषेध (prohibition or injunction) की रिट प्राप्त करे।

इनके अतिरिक्त संवर्धन 76 के अंतर्गत सघ की ससद उच्च यायालय का कानून बनाकर अग्रलिखित मामलों के विषय में प्राथमिक अधिकार क्षेत्र सौंप सकती है—(अ) जो संविधान के अंतर्गत उठे या जिनमें संविधान के निवचन का प्रश्न अंतर्गत हो (आ) जो किसी ऐसे कानून के अंतर्गत उठे, जिसे ससद ने बनाया हो, (इ) जो समुद्रीय अधिकार क्षेत्र में जाते हो, (ई) उस एक ही विषय से सम्बंधित हो जिसके बारे में विभिन्न राज्यों के कानूनों के अंतर्गत मुकदमा दायर किया जाय। यायापालिका कानून ने उच्च यायालय को इन मामलों के बारे में प्राथमिक अधिकार क्षेत्र प्रदान किया है—(1) संविधान के अंतर्गत उठने वाले व ऐसे मामले जिनमें

का प्रशासन केटनो और ब्रद केटनो के 'यायालयों द्वारा किया जाता है। इन यायालयों के ऊपर फेडरल ट्रिब्यूनल को पुनरवलोकन का केवल सीमित अधिकार प्राप्त है, क्योंकि केटनो के 'यायालयों से ऐसे दीवानी मुकदमों की अपीलें फेडरल ट्रिब्यूनल में आ सकती हैं जिनमें ऊँची मालियत के प्रश्न अंतर्गस्त हैं। अब सभी मामलों में फेडरल ट्रिब्यूनल का अधिकार क्षेत्र मौलिक अथवा प्राथमिक है। इसके सामने ऐसे सभी दीवानी मुकदमों आते हैं जिनका सम्बन्ध सघ और केटनो तथा विभिन्न केटनो के बीच उठने वाले विवादों से हो। इसमें ऐसे भी मुकदमों आते हैं जिन्हें कोई व्यक्ति सघ अथवा किसी के टन की सरकार के विरुद्ध दायर करे और उसमें अंतर्गस्त मालियत 4,000 फ्रेड से अधिक हो। फौजदारी मुकदमों में इसका अधिकार क्षेत्र ऐसे सभी मुकदमों तक विस्तृत है जिनका सम्बन्ध देशद्रोह, सघीय अधिकारियों के विरुद्ध विद्रोह और हिंसा तथा राष्ट्रों के कानून के विरुद्ध दण्डनीय अपराधों से हो। ऐसे मुकदमों की सुनवाई ज्यूरी की सहायता से की जाती है। फौजदारी के मुकदमों सुनने के लिए ट्रिब्यूनल समय समय पर देश के पाँच विभिन्न केटनों में बैठती है। एसाइज 'यायालय में ट्रिब्यूनल के तीन यायाधीश ज्यूरी के बारह सदस्यों के साथ मुकदमों की सुनवाई करते हैं। 1942 से राजनीतिक अपराधों तथा सामान्य कानूनों के विरुद्ध अपराधों के लिए मृत्यु दण्ड का अंत हो गया है, परंतु युद्ध-काल में सैनिक कानूनों के अंतर्गत अब भी मृत्यु-दण्ड दिया जा सकता है।

स्विटजरलैंड की फेडरल ट्रिब्यूनल को सघीय कानूनों के ऊपर 'यायिक पुनरवलोकन का अधिकार प्राप्त नहीं है। इसी कारण जसा कि रेपर्ड ने कहा है, स्विटजरलैंड की ट्रिब्यूनल को अमरीका की सर्वोच्च 'यायालय जैसी प्रतिष्ठा और स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं है।¹ स्विट के शब्दों में 'स्विटजरलैंड में, 'यायालय का प्रभाव निम्नतम है, क्योंकि वहाँ साविधानिक एवं साधारण विधि निर्माण पर जननिर्णय द्वारा जनता से परामर्श करने की प्रथा सुस्थापित है। जहाँ पर अंतिम पंच (निर्णायक) जनता किसी भी प्रश्न पर शीघ्रता और सुविधा से अपना निर्णय दे सकती हो वहाँ 'यायालय का महत्त्व कम हो जाता है। परंतु स्विटजरलैंड में सघात्मक शासन पद्धति, फेडरल ट्रिब्यूनल का साविधानिक अधिकार क्षेत्र सीमित होते हुए भी सफल रही है। यह तथ्य इस सिद्धान्त का खण्डन करता है कि जब तक कानूनी साविधानिकता अथवा नागरिकों के केटनो के अधिकारों की रक्षा के लिए सर्वोच्च 'यायालय न हो सघात्मक शासन सुचारु रूप से नहीं चल सकता।

7 आस्ट्रेलिया में 'यायालय

वहाँ सघीय सर्वोच्च 'यायालय (High Court) की व्यवस्था है जो सब यायालयों के ऊपर है। इस यायालय की स्थापना स्वयं संविधान द्वारा की गयी है। इस 'यायालय को सघ व राज्यों के 'यायालयों के ऊपर अपीलें सुनने का अधिकार क्षेत्र प्राप्त है और इसकी स्थिति ऐसे मुकदमों के सम्बन्ध में जिनमें कि संविधान के निवचन का प्रश्न अंतर्गस्त हो, विशेष महत्त्व की है। आस्ट्रेलिया की ससद ने सम्पूर्ण सघ के राज्य क्षेत्र के लिए दो अब सघीय यायालयों की रचना की है। उन यायालयों के नाम ये हैं—दिवालीयपन (Bankruptcy) का सघीय 'यायालय और राष्ट्रमण्डलीय औद्योगिक 'यायालय। किंतु इन यायालयों का अधिकार क्षेत्र बहुत ही सीमित है यद्यपि सघीय ससद को शक्ति प्राप्त है, फिर भी उसने अभी तक सघीय 'यायालयों के सोपान की रचना नहीं की है, इसने तो सघीय मामलों के अधिकार क्षेत्र राज्यों के 'यायालयों को

¹ On the other hand the Federal Tribunal has never enjoyed the prestige and independence of the American Supreme Court —Rappard W E. *The Government of Switzerland* p 91

कोसिल की 'यायिक समिति थी और उसके ठीक नीचे कनाडा का सर्वोच्च यायालय था। का एक अत्य महत्वपूर्ण 'यायालय 'एसोचर कोर्ट' है। सघीय यायालयों के नीचे प्रांत 'कोर्ट ऑफ अपील' या सर्वोच्च यायालय है और उसके नीचे अधीन अथवा निम्नस्तरीय 'याय' हैं। इस बात में कनाडा की सघीय यायापालिका भारत की 'यायपालिका' व समान है, क्योंकि सघ व प्रांतों के 'यायालय एक ही पद्धति में संगठित हैं।¹ परन्तु अत्य बात में उनका महत्वपूर्ण अंतर है। प्रथम, जबकि भारतीय सघ के राज्या में एकरूप 'यायपालिका' है, वन के प्रांतों में यायालयों का संगठन भिन्न भिन्न है। द्वितीय, जबकि भारत में सर्वोच्च और उ यायालयों के संगठन समग्र ही प्राविधान भारत के संविधान में दिय गये हैं, कनाडा के प्रांतों प्रायः पूर्ण याय व्यवस्था प्रांतीय वासन के अधिकार क्षेत्र में है। कनाडा में 'यायपालिका' एक और विशेषता है, यह स्वतंत्र है और संविधान में उसकी स्वतंत्रता के लिए कई प्राविधान हैं।

इसकी स्थापना कनाडा की पार्लियामेंट व कानून द्वारा 1875 में की गई थी। इसमें एक मुख्य 'यायाधिपति रहता है, जो कनाडा का मुख्य 'यायाधिपति कहलाता है और 8 'यायाधी' हैं। ये सभी यायाधीश सपरिषद् गवर्नर जनरल द्वारा नियुक्त किये जाते हैं। इसका यायाधी कोई ऐसा व्यक्ति नियुक्त किया जा सकता है जो कनाडा के किसी प्रांत के उच्च यायालय के यायाधीश है या रहा है अथवा जो किसी प्रांत की वार का 10 वर्ष पुराना सदस्य है। कम से कम 3 यायाधीश बचूवक स लिए जाते हैं। यायाधीश अपने पदों पर 75 वर्ष की आयु तक रहते हैं। वे अपने पदों पर सदाचरण काल तक रहने हैं अर्थात् जब तक वे जीवित रहें अथवा पद से निवृत्ति की आयु तक पहुँचें। उह गवर्नर जनरल सीनेट व कॉमन सभा द्वारा सम्बोधन पेश करने पर ही उनके स्थान से हटा सकती है। यायालय का केन्द्रीय स्थान ओटावा है और 'यायालय की सम्पूर्ण कनाडा में दीवानी व फौजदारी अपील सुनने का अधिकार प्राप्त है। यह यायालय सपरिषद् गवर्नर जनरल को कानूनी प्रश्नों पर परामश दे सकता है, यदि किसी प्रश्न पर उसका परामश माँगा जाय और यदि सीनेट या कॉमन सभा अपने नियमों के अनुसार इस 'यायालय से किसी व्यक्तिगत विधेयक के विषय में परामश माँगे तो यायालय परामश दे सकता है।

किसी भी प्रांत के उच्चतम यायालय द्वारा किये गये निणय के विरुद्ध इस यायालय में अपील मुनी जा सकती है जबकि उस मामले में अतद्यस्त धनराशि 2 000 डालर हो। अत्य किसी भी प्रकार के मुकदमों में प्रांत के उच्चतम यायालय द्वारा दिये गये निणय के विरुद्ध उस यायालय की आज्ञा से इस यायालय में अपील आ सकती है, यदि ऐसा यायालय अपील करने की आज्ञा न दे तो सर्वोच्च यायालय स्वयं अपील करने की स्वीकृति प्रदान कर सकता है। दण्डनीय अभियोगों में अपीलें दण्ड विधान सग्रह द्वारा विनियमित होती हैं। सघीय यायालयों के निणयों के विरुद्ध अपीलों की व्यवस्था सघीय कानूनों द्वारा विनियमित है। सभी मामलों में सर्वोच्च यायालय का निणय अंतिम होता है।

एसोचर यायालय की स्थापना प्रथम बार 1875 में सर्वोच्च यायालय के अग्र रूप में

¹ Although Canada is a dual state its judicial structure shows marked variations from that of the United States. The British North America Act assigns almost the entire administration of justice to the provinces. Subject to minor exceptions all disputes whatever the persons or subject matter involved and whether or not the decision turns on provincial or a federal law are brought to trial in provincial courts.—Corry and Hodgetts *Democratic Government and Politics* p. 412

विभिन्न राज्यां में 'यायपालिका' का संगठन

सविधान या निवचन अंतर्गत ही और (2) सघीय कानूनों के विरुद्ध दण्डनीय अपराधों की मुनवाइ। प्राथमिक अपिहार क्षेत्र या एन महत्त्वपूर्ण भाग यह है कि उच्च यायालय विभिन्न प्रांतसिद्ध यायालयों का एक वं धन म पुनरवलोकन वाल बोर्ड स आन वाली अपील का निणय करना। दसन म यह अपिहार क्षेत्र अपीलीय है कि तु साविधानिर्ण सिद्धांत की दृष्टि म यह प्राथमिक अपिहार क्षेत्र का ही अंग है।

एक साविधानिक प्रश्ना के सम्बन्ध म, जिनका सम्बन्ध राज्य यायालय और प्रिवी कोसिल सह। उच्च यायालय की स्थिति बड़ी महत्त्वपूर्ण है। यद्यपि साधारण रूप म राज्य यायालय म सविधान व अन्तर्गत उठा वाल मामला अथवा उसक निवचन स सम्बन्धित मामला स सन्धिगत है, उच्च यायालय व आदम द्वारा उच्च यायालय म मगाया जा सकता है। राष्ट्र मण्डल और राज्या व चीन वितरित सलिया की सीमाओं का प्रभावित करने वाल मामला म राज्य यायालय को कोई अपिहार क्षेत्र प्राप्त नहीं है। फलतः ऐसे मामला म अंतिम निणय दन की महत्त्वपूर्ण गति उच्च यायालय रो ही है। एन मामला म उच्च यायालय के प्रमाण पत्र व बिना प्रिवी कोसिल म नी कोई अपील नहीं की जा सकती। अब तब इस प्रकार का प्रमाण पत्र केवल एन ही बार दिया गया है।

क्रिस्च क मतानुसार सघीय सविधान का अर्थ लगात समय यायालयों को अवश्य ही जहाँ तक सामन और नागरिकों का सम्बन्ध है कानून बनाने पड़त है। सविधान क निवचन क सम्बन्ध म उच्च यायालय द्वारा प्रयुक्त सक्ति प्राथमिक तथा अपीलीय दाना ही क्षेत्र म है और जिन प्रकार उस सक्ति का अर्थ तब प्रयोग हुआ है उसका सविधान व विभिन्न प्राविधानों और सघीय सरकार क कानूनों पर बड़ा दूरगामी प्रभाव पड़ा है और जागे भी पड़ सकता है यायालयों व बहुत स निणयों के उड़े आश्चर्यजनक और दूरगामी परिणाम निकले हैं। फलतः यायाधीन बहुधा सविधान व प्राविधानों को फिर से लिखते रहे हैं अर्थात् उह दोहराते रहे हैं, वे उसक प्राविधानों को नई 'गल' त हैं या उह इधर-उधर तोड़ते मोड़ते हैं।¹ मिलर भी कहता है कि 'यवहार म, उच्च यायालय तब प्रकार की सरकार है—यदि वह यह कह कि सघीय ससन या राज्य की ससद द्वारा पास किया गया अमुक कानून या सघीय अधिकारी द्वारा किया गया कोई काय अवध है ता इसका निणय माय होता है। आस्ट्रेलिया म ससद की सर्वोपरिता नहीं है कोई भी ससद उच्च यायालय व बिरोध म कानून नहीं बना सकती। ससद चाहें तो नया सघीय यायालय स्थापित कर सकती है पर तु उसके यायाधीनों को आजीवन कायकाल मिलावा चाहिए। तीसरे अंग क ऐसे यायालय नहीं बन सकते जो न सघीय हैं और न राज्याय, और न ही ऐसा कोई यायाधिकरण (tribunal) बन सकता है जिसक निणया क विरुद्ध उच्च यायालय म अपील न की जा सक जब तक कि ससद ही अपील व अधिकार को सीमित न करे।

8 कनाडा म यायालय

कनाडा म यायिक पद्धति की सघप्रमुख विशेषता यह है कि यायालय अधिकांशतः विरामिड क रूप म संगठित हैं नीचे क यायालयों म दिये गये निणय के विरुद्ध ऊपर के स्तर पर स्थित यायालयों म अपील की जा सकती है। 1949 तब यायपालिका की चांटी पर प्रिवी

¹ In effect the judges are often rewriting the constitution giving here or there a look twist or slant —Crisp L F *The Parliamentary Government of the Commonwealth of Australia* p 275

² Miller J D B *American Government and Politics* pp 141-42

यायालयों के यायाधीश तथा असेसर क्रमशः उनकी सोवियतों के द्वारा चुने जाते हैं। इनकी अवधि पाँच वर्ष की होती है। इनके प्राथमिक अधिकार क्षेत्र में कुछ अधिक गम्भीर अपराध वाले मुकदमों जैसे समाजवादी व्यवस्था के विरुद्ध की गई कार्यवाहियाँ, समाजवादी शासन की सम्पत्ति की चोरी और वे दीवानी मुकदमों जिनमें राज्य या सार्वजनिक संस्थाएँ वादी या प्रतिवादी हों, आते हैं। ये यायालय अपने-अपने क्षेत्रों के जन यायालयों के लिए पुनरवलोकन का भी कार्य करते हैं। ऐसे यायालयों में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, कई न्यायाधीश अथवा असेसर होते हैं। स्वाधीन गणराज्यों और संघीय गणराज्यों में से प्रत्येक में अपना अपना सर्वोच्च यायालय है। इनके यायाधीशों का निर्वाचन वहाँ की सर्वोच्च सोवियतें करती हैं। इनकी अवधि पाँच वर्ष है। ये यायालय भारत के विभिन्न राज्यों में स्थित उच्च यायालयों की तरह हैं। इनके अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत दीवानी तथा फौजदारी दोनों ही प्रकार के विशेष महत्त्व के मुकदमों आते हैं। इन यायालयों की अपने-अपने क्षेत्रों में नीचे के सभी यायालयों के निर्णयों को रद्द करने के अधिकार के साथ-साथ उनके साथ वितरण के कार्यों के निरीक्षण का भी अधिकार है।

सोवियत संघ का उच्चतम यायालय है। इसके यायाधीशों का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत करती है और उनकी अवधि पाँच वर्ष होती है। इसमें एक अध्यक्ष, उपाध्यक्ष तथा कई यायाधीश होते हैं। 1946 में सर्वोच्च यायालय में 66 यायाधीश तथा 15 असेसर थे। सर्वोच्च यायालय के अधिकार क्षेत्र के अंतर्गत गणराज्यों के बीच के झगड़े तथा विशेष महत्त्व के गम्भीर मुकदमों आते हैं। इनके अतिरिक्त इसे सभी प्रकार की अपीलें सुनने का भी अधिकार है। सर्वोच्च यायालयों को नीचे के सभी यायालयों के निर्णयों पर पुनरवलोकन (review) का भी अधिकार है, परन्तु सर्वोच्च यायालय सर्वोच्च सोवियत के बन्नाये कानूनों को सावधानिक दृष्टि से अवध पोषित करने का अधिकार नहीं है। यह यायालय मन्त्रिपरिषद् के निर्णयों और आज्ञाप्तियों को भी रद्द नहीं कर सकता है। इस कारण सोवियत संघ के सर्वोच्च यायालय का महत्त्व संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च यायालय की अपेक्षा बहुत कम है। सोवियत संघ में सर्वोच्च यायालय की संघीय शासन की रचना से गुंथा हुआ है और साधारणतः संयुक्त राज्य अमेरिका के सर्वोच्च यायालय से कम स्वतंत्र है।¹ सर्वोच्च यायालय के ऊपर सभी गणराज्यों के यायालय द्वारा यायवितरण सम्बन्धी कार्यों के निरीक्षण की भी जिम्मेदारी है। यह अपने नीचे के यायालयों को भारत के सर्वोच्च यायालय की तरह से उनकी कार्य प्रणाली के सम्बन्धी में आवश्यक निदेश भी दे सकता है।

सोवियत संविधान के अंतर्गत प्रोक्क्यूरेटर जनरल सोवियत संघ का अत्यधिक महत्त्वपूर्ण अधिकारी है। सर्वोच्च सोवियत संघ के प्रोक्क्यूरेटर जनरल को सात वर्ष की अवधि के लिए नियुक्त करती है। उसके विभाग का कार्य पूणतया केन्द्रीकृत है, क्योंकि वही गणराज्यों व प्रदेशों आदि के प्रोक्क्यूरेटरों को नियुक्त करता है और नीचे के स्तरों पर अर्थात् जिला, क्षेत्र, शहरों आदि के प्रोक्क्यूरेटरों का सम्बंधित गणतंत्रों के प्रोक्क्यूरेटर नियुक्त करते हैं, किन्तु उनकी नियुक्ति पर प्रोक्क्यूरेटर-जनरल की स्वीकृति आवश्यक है। उसके विभाग को यह देगने की शक्ति प्राप्त है कि सभी अधिकारी, संस्थाएँ और नागरिक सोवियत कानूनों का ठीक ठीक पालन करते हैं। अथवा राज्यों में यह कार्य यायालयों का होता है। प्रोक्क्यूरेटर सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध भी अभियोग लगा सकते हैं यदि उन्हें यह संदेह हो जाय कि किसी अधिकारी ने कानून के विरुद्ध आचरण किया है। उनका यह भी कर्तव्य है कि वे प्रासासनिक विनियमों और आदेशों पर भी

¹ The Supreme Court is carefully integrated into the structure of the central government and in general is less independent than the Supreme Court of the United States —Ogg and Zink *Modern Foreign Governments* p. 876

की गठ थी, परन्तु अब 1952 के कानून के अन्तर्गत यह एक पृथक् यायालय है। इस यायालय में एक प्रधान और 4 न्यायाधीश रहते हैं, जिन्हें सपरिषद् गवर्नर जनरल नियुक्त करता है। ये सभी सदस्य एक साथ एक वर्ष के लिए रहते हैं। परन्तु उन्हें तीन बरस के लिए दोहराया जा सकता है। उनमें से एक की आयु 75 वर्ष है। यायालय जोटाया में स्थित है, किन्तु यह बनाडा में नहीं गिना जाता है। यायालय का अधिकार-क्षेत्र उन सभी मामलों में विस्तृत है जिनमें बनाडा की सरकार द्वारा अवकाश उसके विरुद्ध दाव किया जाये। ताज के विरुद्ध राज्यवादी याचिका द्वारा भी जा सकती है। यह यायालय समुदाय मुद्दामों में भी अधिकार क्षेत्र रखता है। इस यायालय का अन्तर्गत क्षेत्र समवर्ती क्षेत्रों को प्रसार या अधिकार क्षेत्र प्राप्त है।

इस अन्तर्गत अधिकार क्षेत्र में अप्रतिष्ठित बातें आती हैं (1) बनाडा की सरकार के सम्बन्ध में जिन मामलों में ताज के विरुद्ध समाधान (रिफ्ट से मुक्ति) की प्रार्थना की जाती है (2) सावजनिक प्रशासन के लिए सम्पत्ति को जान पर ताज के विरुद्ध दाव, (3) सम्पत्ति या हानि पहुँचाने पर ताज के विरुद्ध दाव, (4) किसी भी सावजनिक राज्य में, किसी भी सावजनिक अधिकारी या कर्मचारी की लापरवाही से किसी व्यक्ति की मृत्यु होने अथवा क्षारीय या सम्पत्ति का हानि पहुँचाने पर ताज के विरुद्ध दाव, (5) बनाडा के किसी कानून अथवा सपरिषद् गवर्नर द्वारा बनाया गया किसी भी विनियम के अन्तर्गत ताज के विरुद्ध दाव, और (6) ताज को और से किसी भी व्यक्ति के विरुद्ध दाव।

अप्रतिष्ठित बातों में यायालय को समवर्ती अधिकार क्षेत्र प्राप्त है (1) भूमि-स्तर सम्बन्धी सभी मामलों, (2) पेटेंट सम्बन्धी अनियाम, (3) जिन मामलों में ताज के किसी अधिकारी के विरुद्ध कोई भी अवकाश नाम किया जान अथवा कसब्य पूरा न किया जान के लिए समाधान की प्रार्थना की जाय। इससेवा में यायालय में अपील की जा सकती है, यदि उनमें 500 डालर से अधिक मानियत का प्रश्न अन्तर्गत है, परन्तु जिन मामलों में कम मानियत का प्रश्न अन्तर्गत है उनमें अपील स्वयं की जा सकती है जबकि (अ) उनमें बनाडा या प्रांत के किसी कानून की व्याख्याता का प्रश्न अन्तर्गत हो, (आ) जिनका सम्बन्ध पद की फीस, महसूल विराये, भूमिकर ताज को दी जान वाली धनराशि से है अथवा जिनमें भूमि या मकान आदि पर अधिकार का प्रश्न अन्तर्गत हो।

9 सोवियत संघ में न्यायालय

सबसे ऊपर संघ का सर्वोच्च यायालय तथा सभी विषय यायालय है और सबसे नीचे के स्तर पर जन-न्यायालय हैं। इनके बीच में विभिन्न प्रशासनिक इकाइयों के अपने अपने यायालय हैं। यायापालिका के संगठन को नली प्रकार से समझने के लिए नीचे से ऊपर की ओर चलना उचित होगा। अतः सबसे पहले जन यायालयों का संगठन दिया जाता, जो कि प्रारम्भिक यायालय हैं। इनके यायाधीशों जिले (raion) के मतदाताओं द्वारा सीधे चुनाव के गुप्त मतदान की प्रणाली से पांच वर्ष की अवधि के लिए निर्वाचित होते हैं। इनके यायाधीशों तथा अससरी की सरवा गणराज्य (Constituent Republic) की प्रति सपरिषद् वहाँ के याय मंत्रालय के परामर्श से नियत करती है। इनका अधिकार क्षेत्र दीवानी तथा फौजदारी दोनों ही प्रकार के मुद्दों में रहता है। पहली प्रकार में मामूली चोरी डकैती, क्षारीय हमला, अधिकारियों द्वारा शक्ति का दुरुपयोग अथवा कसब्य-पालन न करना आदि हैं। दूसरे प्रकार के मुद्दों में सम्पत्ति के अधिकार, धर्म नियमों का उल्लंघन आदि से सम्बन्धित होते हैं।

जन यायालयों के ऊपर क्षेत्रीय, प्रादेशिक और स्वाधीन प्रदेशों के यायालय हैं।

जन-यायालयों में यह सबसे ऊपर है। सर्वोच्च-यायालय सर्वोच्च न्यायिक अंग है। सर्वोच्च न्यायालय स्थानीय जन-यायालय और विशेष जन-यायालयों के काम की देख रक करता है। सर्वोच्च-यायालय राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस के प्रति उत्तरदायी है और अपने काम के बारे में उसे रिपोर्ट देता है। जिन जिनो राष्ट्रीय जन कांग्रेस का अविधान नहीं होता, यह उसकी स्थायी समिति के प्रति उत्तरदायी रहता है।

इनमें काउण्टी-स्वाधीन काउण्टी, म्युनिसिपैलिटी व जिले के-यायालय सम्मिलित हैं। किसी भी स्तर पर उस स्तर की कौंसिल की स्वीकृति से उच्चतर स्तर के न्यायिक विभाग की प्राप्ति पर इन न्यायालयों को स्थापित किया जा सकता है। मध्य श्रेणी के जन-यायालय उच्च स्तर के प्रशासनिक विभागों प्रा-तो के उप-विभागों में स्थापित हैं। इस प्रकार एक प्रा-त अथवा स्वाधीन प्रदेश के भीतर के द्वीय सरकार के अधीन म्युनिसिपैलिटियों, अथवा वडा म्युनिसिपैलिटियों और स्वाधीन प्रीफेक्चरों में मध्य श्रेणी के कई न्यायालय हो सकते हैं। परन्तु प्रत्येक प्रा-त व स्वाधीन प्रदेश आदि में उच्च श्रेणी का केवल एक ही-यायालय होता है। आधारभूत न्यायालयों का अधिकार क्षेत्र प्रारम्भिक है, वे दीवानी तथा फौजदारी दोनों ही प्रकार के मुकदमों का सुनवाई करते हैं। दीवानी व साधारण फौजदारी मुकदमों में वे प्रीच-बचाव द्वारा निणय के प्रयत्न करते हैं। कुछ गम्भीर प्रकार के मुकदमों की सुनवाई का प्रारम्भ ही उच्च स्तर के-यायालय में होता है। इसके अतिरिक्त यदि कोई आधारभूत न्यायालय यह अनुभव करे कि मुकदमा ऐसा महत्वपूर्ण है कि उसकी सुनवाई उच्चतर न्यायालय में प्रारम्भ हो तो वह उसे मुनसे से इनकार कर सकता है। मध्य और उच्च स्तर के न्यायालयों में उनसे नीचे के स्तर के न्यायालयों द्वारा दिये गये निणयों के विरुद्ध अपीलें सुनी जा सकती हैं। इसी प्रकार सर्वोच्च न्यायालय में उच्च न्यायालयों के निणयों के विरुद्ध अपीलें की जा सकती हैं। इनके अतिरिक्त राज्य परिषद् के अलग-अलग विशेष जन-न्यायालय स्थापित किये जा सकते हैं, जिनमें ये उल्लेखनीय हैं—सनिक न्यायालय, रेल परिवहन-न्यायालय, जल परिवहन न्यायालय। सभी साधारण तथा विशेष न्यायालयों के ऊपर सर्वोच्च न्यायालय सत्रस ऊँचा न्यायिक अंग है, अर्थात् यह उनमें सुने गये मुकदमों की जायबाही की देख रक करता है।

प्रत्येक न्यायालय में एक प्रधान, एक या एक से अधिक उप-प्रधान और कई अन्य न्यायाधीश होते हैं। आधारभूत न्यायालय दीवानी और फौजदारी के लिए अलग-अलग विभाग बना सकते हैं और उच्च स्तर के न्यायालयों में इनके अतिरिक्त भी विभाग बनाये जा सकते हैं। प्रत्येक विभाग के मुख्य और उप-मुख्य होते हैं। प्रत्येक न्यायालय का प्रधान प्रत्येक स्तर पर निर्वाचित होता है और उसे उसी स्तर की जनवादी कांग्रेस पद से हटा सकते हैं। अन्य अधिकारियों और न्यायालयों के सदस्यों को नियुक्त किया जाता है और उन्हें सम्बन्धित स्तर की जनवादी परिषदें उनमें पदा से हटा भी सकती हैं। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति और उन्हें पद से हटाने की शक्तियाँ राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस की स्थायी समिति को प्राप्त हैं। न्यायाधीशों के लिए विहित योग्यताओं और उनकी नियुक्ति तथा उनके पद से हटाये जाने के तरीका से स्पष्ट है कि वे अपना काम स्वतंत्रतापूर्वक नहीं कर सकते। कोई भी नागरिक जिसकी आयु कम से कम 23 वर्ष हो और जिस निर्वाचन के राजनीतिक अधिकार से वंचित न किया गया हो, न्यायालय का प्रधान चुना जा सकता है। अन्य न्यायाधीशों और असमरा के लिए भी यही योग्यता है। इस प्रकार न्यायालयों में अव्यावसायिक व्यक्तियों का बड़ा प्रतिगत हो सकता है, जिन्हें न्यायिक काम का विशेष नाम व प्रशिक्षण न हो। अतएव उन पर एक ओर प्रोन्पूरेटरों और दूसरी ओर जनता के भाग लन का प्रभाव पड़ना स्वाभाविक है।

न्यायिक कामबाही में 'सबसाधारण के काम' का अर्थ व्यवहार में यह होगा कि जनता

नजर रखें जिससे प्रशासन द्वारा कानूनों का उल्लंघन न हो। उनका यह देखना भी कर्तव्य है कि न्यायालय कानूनों का ठीक अर्थ लगाते हैं या नहीं। यदि किसी नागरिक को अन्यायपूर्ण ढंग से नजरबंदी में रखा गया है, ऐसे मामले में प्रोब्यूटर हस्तक्षेप करते हैं। यदि वह ऐसा अनुभव करे कि किसी अभियुक्त का अत्यधिक बड़ोर अथवा अपर्याप्त दण्ड दिया गया है तो वह ऐसे निणय का पुनरवलोकन करा सकता है।

प्रोब्यूटर विशेष रूप से क्रांति विरोधी अपराधों के प्रति सजग रहते हैं। कारपिस्की के अनुसार प्रोब्यूटर फौजदारी के मुकदमे चलाता है। ऐसे मामले की छानबीन कराता है और अपराधियों या उनके साक्षियों का पता लगाता है। प्रोब्यूटर न्यायालयों में राज्य की ओर से प्राभियोक्ता के रूप में कार्य करता है। जब न्यायालय निणय देता है तो वह यह भी देखता है कि निणय न्याय के अनुसार है या नहीं। प्रोब्यूटर ही निणय में अधीन दण्ड की व्यवस्था कराता है अथवा निणय का क्रियान्वित कराता है। यदि वह समझे कि निणय अनुचित है तो वह उसके विरुद्ध अपील दायर करता है। इस प्रकार प्रोब्यूटर-जनरल सम्पूर्ण न्यायपालिका पर प्रशासनिक दखलें करता है। न्याय पद्धति की एकरूपता बनाए रखने में उसका विशेष योग्य रहता है। विंगिस्की के मतानुसार 'सोवियत प्राभियोक्ता सोवियत समाजवादी पद्धति का प्रहरी है साम्यवादी दल और सावियत सत्ता का नेता है और समाजवाद का वीर योद्धा है।

10 चीन में न्यायालय

सावियत संघ की तरह चीन में भी न्यायपालिका के दो अंग हैं— न्यायालय और जन-प्रोब्यूटर। एक ओर नीचे से लेकर ऊपर तक जन-न्यायालय हैं जिनमें सबसे ऊपर सर्वोच्च जन न्यायालय (Supreme Peoples Court) है। दूसरी ओर प्रशासन के विभिन्न स्तरों के लिए नीचे से ऊपर तक जन प्रोब्यूटरों की व्यवस्था है। ये दोनों अंग एक दूसरे से गूँथे हुए हैं, पृथक् नहीं हैं। अंतिम रूप से दोनों ही राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस और उसकी स्थायी समिति के प्रति उत्तरदायी हैं, यद्यपि उनके ऊपर न्याय मंत्री हैं जो राज्य-परिषद् का सदस्य हैं। सावियत संघ की तरह, चीन में भी शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धांत नहीं अपनाया गया है। इसी कारण न्यायपालिका स्वतंत्र नहीं है। यह बात इससे और भी स्पष्ट है कि निम्नस्तरीय कांग्रेसों के कार्यों के औचित्य और सावधानिश्रुति पर मायिक पुनरवलोकन की शक्ति उच्चतर कांग्रेसों और अंतिम रूप में राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस को दी गई है न कि न्यायपालिका को। इसी प्रकार निम्नस्तरीय कौंसिलों के निणय और आदेशों तथा कांग्रेस के कार्यों का पुनरवलोकन उच्चस्तरीय कौंसिलें करती हैं।

1951 के विनियमों के अधीन न्यायालयों के तीन स्तर थे—काउण्टी, प्रांत और राष्ट्र। मुकदमों की सुनवाई अधिक से अधिक दो स्तरों के न्यायालयों में ही सकती थी, अर्थात् एक स्तर के न्यायालय में सुनवाई होने पर निणय दिया जाना था, जिसके विरुद्ध अभियुक्त उच्च स्तर के न्यायालय में अपील कर सकता था। न्यायालयों का यह भी कार्य था कि वे मुकदमे लड़ने वालों तथा सवसाधारण जनता में राज्य-कानूनों के पालन के बारे में प्रचार और शिक्षा का संचालन करें। 1954 के कानूनों के अनुसार जन न्यायालयों के मुख्य कार्य इस प्रकार हैं—(1) दीवानी और फौजदारी मुकदमों की सुनवाई करना तथा सभी अपराधियों को दण्ड देना और दोषियों को मुकदमों में अंतर्ग्रस्त विवादों का तय करना, जिससे कि जनवादी प्रशासनिक पद्धति को रखा जा सके, सार्वजनिक व्यवस्था बनी रहे, सार्वजनिक सम्पत्ति की रक्षा हो और राष्ट्रीय कानूनी अधिकारों के हित भी सुरक्षित रहे। (2) राज्य में समाजवादी परिवर्तन को रचना तथा समाजवादी रचना का प्रकाशपूर्ण प्रचार रूप देने में सहायता देना।

यद्यपि यह 'यायालय' सर्वोच्च कहलाता है, फिर भी इसे 'यायिर' पुनरवलोकन की शक्ति प्राप्त नहीं है। इस काय के लिए वहाँ पर एन साविधानिक यायालय है।

युगोस्लाविया का सर्वोच्च यायालय अग्रलिखित काम करता है—(1) महत्वपूर्ण मामलों में सघीय कानून को साधारण तथा विशेष अधिकार क्षेत्र वाले यायालयों द्वारा एक रूप में लागू किये जाने के लिए आधारभूत नियम और 'यायिक' नियम देता है, (2) गणतन्त्रों के सर्वोच्च यायालयों द्वारा दिये गये नियमों के विरुद्ध जबकि सघीय कानून द्वारा ऐसी व्यवस्था की गई हो, नियमित कानूनी उपायों का नियम करता है, (3) ऐसे मुकदमों में, जिनकी कानून द्वारा व्यवस्था की गयी हो, यायालयों के बीच निर्णयों के विरुद्ध विशेष कानूनी उपायों का नियम करता है, (4) सघीय अगों द्वारा दिये गये प्रशासनिक नियमों अथवा युगोस्लाविया के राज्य क्षेत्र में सावजनिक शक्तियों का उचित और आवश्यक पालन करने वाले संगठनों के विरुद्ध प्रशासनिक मुकदमों का नियम करता है, (5) विभिन्न गणतन्त्रों के राज्य क्षेत्रों में स्थित यायालयों के बीच अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवादों को हल करता है, और (6) सघ के अधिकारों व कर्तव्यों के क्षेत्र के भीतर सघीय कानून द्वारा की गयी व्यवस्था के अंतर्गत अन्य आवश्यक काम करता है। सर्वोच्च यायालय का अधिकार क्षेत्र और संगठन सघीय कानून द्वारा निर्धारित किये गये हैं।

युगोस्लाविया के साविधानिक यायालय को 1963 में संविधान के प्रारम्भ के बाद ही स्थापित किया गया था। इसमें एक प्रधान और अन्य यायाधीशों का आठ वर्ष की अवधि के लिए चुना जाता है और उन्हें अधिक से अधिक दूसरी अवधि के लिए भी चुना जा सकता है। यायालय के चार यायाधीशों को प्रति चार वर्ष बाद चुना जाता है। यायालय के सदस्यों अर्थात् यायाधीशों को उनके कार्यकाल के अंत होने से पूर्व उनकी प्राथमता पर ही पद से अलग किया जा सकता है, अथवा यदि उन्हें किसी फौजदारी अपराध के लिए व दीपन का दण्ड दिया जाय, अथवा यदि उन्हें हानि कानूनी क्षमता (योग्यता) खो दी हो, अथवा वे स्थायी रूप से शारीरिक दृष्टि से अक्षम हो गये हों और अपने कर्तव्य करने योग्य न रहें हों। यायालय के प्रधान तथा अन्य यायाधीशों को सघीय प्रतिनिधियों की भक्ति उन्मुखित प्राप्त है।

यह यायालय अग्रलिखित काम कर सकता है—(1) यह नियम करना कि कानून संविधान से संगत अर्थात् उसके विरुद्ध नहीं है, (2) यह नियम करना कि गणतन्त्रीय कानून सघीय कानून से संगत है, (3) यह नियम करना कि अन्य विनियम और अगों व संगठनों के अन्य सामान्य नियम, युगोस्लाविया के संविधान, सघीय कानून और सघीय विनियमों से संगत हैं (4) सघ और किसी गणतन्त्र, गणतन्त्रों और दो या अधिक गणतन्त्रों के राज्य क्षेत्रों में स्थित सामाजिक, राजनीतिक समुदायों के बीच उनके अधिकारों व कर्तव्यों के बारे में उत्पन्न वाले विवादों पर नियम देना, यदि उन विवादों के नियम हेतु कानून द्वारा किसी अन्य यायालय की व्यवस्था नहीं की गयी हो, गणतन्त्रों के बीच सीमा-विवादों पर नियम देना, (5) यायालयों और सघीय अगों तथा यायालयों और दो या अधिक गणतन्त्रों में स्थित राजकीय अगों के बीच अधिकार क्षेत्र सम्बन्धी विवादों पर नियम करना, और (6) संविधान या सघीय कानून द्वारा अपने अधिकार-क्षेत्र में सौंपे गये अन्य कार्यों को करना, किन्तु सघ के साविधानिक अधिकारों व कर्तव्यों के अनुसार। इनके अतिरिक्त साविधानिक यायालय संविधान द्वारा स्थापित स्वायत्तता के अधिकारों तथा अन्य आधारभूत स्वतन्त्रताओं व अधिकारों की रक्षा के बारे में भी नियम या सघीय अगों के काम द्वारा अतिक्रमण हुआ हो और अन्य मामलों में भी जो सघीय कानून द्वारा निर्धारित हों और जिनके लिए किसी अन्य यायालय द्वारा रक्षा की व्यवस्था नहीं की गयी हो।

न्यायिक कायदाही के दौरान अपनी टिप्पणियाँ और शार कर सकती है। बहुधा जनता अभियुक्त की कटु निंदा करती है और नारे लगाती है। इससे भी बढ़कर उन पर प्रोक्यूरेटरो का प्रभाव रहता है। उनका यह दायित्व है कि शासन के विभिन्न अंग के कानूनों, निणयों व आदेशों जादिक ठीक प्रकार से पालन हों। यदि कोई प्राक्कूरेटर, किसी भी स्तर पर किसी अंग के निणय या आदेश या पग को कानून के विरुद्ध पाये तो वह उसके सुधार क लिए प्रार्थना कर सकता है। यदि उसकी प्रार्थना स्वीकृत न हो तो वह उसके बारे में उच्चतर प्राक्कूरेटर को उसकी रिपोर्ट देगा। प्रोक्कूरेटरो को स्वयं यह शक्ति प्राप्त नहीं है कि वे ऐसे निणय या आदेशों को रद्द कर सकें या उन्हें निलम्बित रखें, परन्तु उनकी रिपोर्टों का अवश्य ही बहुत मान होता होगा।

चीन में स्तरीय न्यायालय है, परन्तु मुकदमा की सुनवाई दो स्तरों पर ही हो सकती है। साधारणतया एक ही अपील की व्यवस्था है। आधारभूत न्यायालय (basic court) पहले स्तर के न्यायालय हैं और प्रांतीय स्तर के न्यायालय अपील अथवा मुकदमों की दूसरी सुनवाई के न्यायालय हैं। अधिक महत्वपूर्ण मामलों में पहली सुनवाई प्रांतीय न्यायालयों में होती है और उनके निणयों के विरुद्ध अपील सर्वोच्च न्यायालय में की जा सकती है। असाधारण परिस्थितियों में ही किन्हीं मुकदमों की सुनवाई तीसरी बार अथवा केवल एक बार हो सकती है। न्यायिक कायदाही अथवा मुकदमों की सुनवाई की प्रक्रिया बड़ी नमनीय है। न्यायालयों द्वारा औपचारिक सुनवाई के अतिरिक्त जनवादी न्यायालय घटना स्थान पर ही छान बोन तथा मुकदमों की सुनवाई करने की शक्ति रखते हैं। इनके अतिरिक्त वे भ्रमणशील सुनवाई (circuit trials) भी कर सकते हैं। ऐसे मुकदमों में से बहुत से मामलों में जनसाधारण अभियुक्तों के काय को निंदानीय ठहराने में नागलता है, जिसे न्यायालयों द्वारा 'प्रचार शिक्षण' कहा जाता है। आधारभूत न्यायालयों में साधारणतया सुनवाई एक न्यायाधीश द्वारा की जाती है। यद्यपि अधिक महत्वपूर्ण मुकदमों की सुनवाई तीन न्यायाधीशों की बैठक द्वारा की जाती है।

प्रशासन के विभिन्न स्तरों पर न्यायालयों की तरह प्रोक्कूरेटरों की व्यवस्था है। सर्वोच्च जनवादी प्रोक्कूरेटर (S P P) के प्रोक्कूरेटर जनरल का निर्वाचन चार वर्ष की अवधि के लिए राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस करती है। उनके अधीन अन्य प्रोक्कूरेटरो को प्रांत, स्वाधीन प्रदेश और प्रत्यक्ष रूप से नियंत्रित म्युनिमिपलिटियों के स्तर पर प्रोक्कूरेटर जनरल नामजद करता है और उनकी नियुक्ति तथा उन्हें पदा से हटाने की शक्तियाँ स्थायी समिति में निहित हैं। नीचे के स्तरों पर प्राक्कूरेटरो की नामजदगी के अधिकार प्रांतीय स्तर के प्रोक्कूरेटरों को हैं, किंतु उनकी नियुक्ति आदि पर सर्वोच्च प्राक्कूरेटर की स्वीकृति आवश्यक है। प्रत्येक स्तर पर प्रोक्कूरेटर जनरल, उप प्रोक्कूरेटर जनरल और अन्य प्रोक्कूरेटर होते हैं। जहां तक प्रोक्कूरेटरो के उत्तरदायित्व का सम्बंध है, नीचे के स्तरों पर वे अपना काय सम्बंधित स्तरों के शासनिक अंगों के स्वतंत्र रूप में करते हैं। वास्तव में वे उच्च स्तर के प्रोक्कूरेटरों के निदेशन में काय करते हैं। सम्पूर्ण प्रोक्कूरेटर व्यवस्था पर सर्वोच्च प्राक्कूरेटर का निरीक्षण व निदेशन रहता है। इस प्रकार जहां तक उसकी रचना का सम्बंध है प्राक्कूरेटर व्यवस्था पर शासन के अन्य अंगों का नियंत्रण नहीं है। अभियुक्तों के विरुद्ध मुकदमों चलाने में उन्हें जनता के प्रजातान्त्रिक अधिकारों का ध्यान रखना होता है, परन्तु वे भी न्यायालयों और अन्य सांख्यिक सुरक्षा अंगों की तरह शासन के उद्देश्यों और नीतियों से प्रभावित होते हैं।

11 युगोस्लाविया में न्यायालय

युगोस्लाविया का संविधान सघात्मक है, प्रत्येक राज्य में अपना सर्वोच्च न्यायालय है। का सर्वोच्च न्यायालय अलग है, जो संघीय कानूनों के विरुद्ध मुकदमों की सुनवाई करे।

की दुनिया में ही अस्तित्व में महत्त्व है।¹

व्यक्तिगत अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का विकास—आधुनिक सविधानवाद को एक मुख्य विशेषता व्यक्तिगत अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का विकास रही है, यह एक ऐसी प्रवृत्ति है जिसके फलस्वरूप विगत दो शताब्दियों में मनुष्य को बढ़िपूण मात्रा में स्वतन्त्रता प्राप्त हुई है। व्यक्तिगत अधिकारों और स्वतन्त्रताओं का विकास मुख्यतः दो दिशाओं में हुआ है—पहली, प्रक्रिया सम्बन्धी सुरक्षा, विशेष रूप से सम्पत्ति के अधिकारों और दण्ड (फौजदारी) के मुद्दों में अभियुक्त के अधिकारों के बारे में। दूसरे, सरकारी हस्तक्षेप के विरुद्ध सारमय मानव अधिकारों और स्वतन्त्रताओं के बारे में।

जहाँ तक प्रक्रिया सम्बन्धी सुरक्षाओं का सम्बन्ध है। कुछ देना (विशेषकर संयुक्त राज्य अमेरिका) में उन्हें 'कानून की उचित प्रक्रिया' में समाविष्ट किया गया है, जिसके बिना किसी व्यक्ति को उसके जीवन, स्वतन्त्रता, सम्पत्ति अथवा सुख की खोज के लिए प्रयत्न से वंचित नहीं किया जा सकता। राज्य की पुलिस शक्तियों के विरुद्ध महत्त्वपूर्ण सुरक्षाओं में ये उत्पलनीय हैं—अनुचित तलाशी और जब्ती से स्वतन्त्रता, अत्यधिक जमानत से स्वतन्त्रता, अत्याचारी और असाधारण दण्ड से स्वतन्त्रता, जूरी द्वारा सुनवाई का अधिकार, बन्दी प्रत्यक्षीकरण का लेख, वकील करने का अधिकार और अपने वचाव के लिए उचित अवसर का मिलना इत्यादि।

परन्तु सम्पूर्ण पाश्चात्य जगत में इस प्रकार के प्रक्रिया सम्बन्धी रक्षण की जटिल पद्धति नहीं पायी जाती। उदाहरण के लिए, फ्रांस में बन्दी प्रत्यक्षीकरण को मायता प्राप्त नहीं है और कभी कभी वर्गीय अंतरों का यायालयों व पुलिस के व्यवहार पर प्रभाव पड़ता है। इस सिद्धांत को कि अभियुक्त को तब तक दोषी नहीं समझा जायेगा जब तक कि वह अपराधी सिद्ध न हो जाय, जर्मनी में हाल ही में मायता मिली है, यद्यपि यह सिद्धांत रामन विधि में निहित रहा है। अधिकारों व स्वतन्त्रताओं की प्रत्याभूतियों को आधुनिक सविधानवाद का के द्वीय विचार समझा जाता है। इनमें से कुछ मुख्य ये हैं (1) शरीर की स्वतन्त्रता अर्थात् अब दासता, कृषि दासत्व, जबरन श्रम तथा अन्य प्रकार की अनिच्छापूण दासतायें जो अतीत में व्यापक रूप से प्रचलित सस्यायें थी, साधारणतया लुप्त हो गयी हैं। शरीर की स्वतन्त्रता को अब नये रूपों में विकसित किया गया है, यथा काम अथवा व्यवसाय का स्वतन्त्र चुनाव, पति पत्नी का स्वतन्त्र चुनाव, देश भर में स्वतन्त्र रूप से विचरण आदि। (2) मन और अंतरात्मा की स्वतन्त्रता इनमें मुख्यतः धार्मिक स्वतन्त्रता व ईश्वर में विश्वास आदि की स्वतन्त्रता तथा विचारों की स्वतन्त्रता सम्मिलित है। (3) अवसर की समता—इसमें काम पाने का अधिकार, काम न मिलने की दशा में आर्थिक सुरक्षा आदि के अधिकार सम्मिलित हैं। (4) राजनीतिक कार्यों की स्वतन्त्रता—इसमें सभी राजनीतिक अधिकार आ जाते हैं।

उपयुक्त चार प्रकार की स्वतन्त्रतायें और प्रक्रिया सम्बन्धी सुरक्षा आधुनिक सविधानवाद का सारभूत तत्त्व है, जैसा कि उसका इतिहास के मागचिह्नों—मेग्ना कार्टा सामा य विधि, 1628 की अधिकार याचना, 1679 का बन्दी प्रत्यक्षीकरण कानून, 1689 का बिल आफ राइट्स और मानव अधिकारों की अनेक घोषणाओं के द्वारा विकास हुआ है। आज किसी भी राष्ट्र (राज्य) का सम्मानित सविधान ऐसा नहीं है जिसमें विभिन्न प्रकार के नागरिक अधिकारों और स्वतन्त्रताओं की गारंटी न दी गयी हो। सब बातों से बढ़कर गारंटी यह है जो उदारवादी प्रजातंत्र और सर्वाधिकारवादी शासनों व बीसवीं शताब्दी के अधिनायकतंत्रों तथा अतीत के परम्परागत

¹ In ordinary usage a right is a reasonable claim to freedom in the exercise of certain activities. Rights have meaning therefore only within the sphere of social relations
—Wide N. *Ethical Basis of the State* pp 115-17

विभिन्न राज्यों में नागरिकों के अधिकार

1 अधिकार क्या है और क्यों ?

सरल शब्दों में, हम कह सकते हैं कि किसी व्यक्ति के अधिकारों का अभिप्राय उन बातों की स्वतन्त्रता तथा दशाओं से है जो उसके पूर्ण विकास के लिए आवश्यक हैं। वाइल्डे के अनुसार किसी व्यक्ति के लिए अपने कार्यों को करने की उचित स्वतन्त्रता की मांग का नाम अधिकार है। वास्तव में, अधिकार अच्छे जीवन के आधार हैं। ससार में सभी प्राणी अपने अधिकारों को समझते हैं और उनमें किसी प्रकार का हस्तक्षेप खुशी से सहन नहीं करते। अधिकार प्रत्येक दशा और काल में रहे हैं। इस ससार में आरम्भ से लेकर आज तक जितने बड़े बड़े युद्ध, बलिदान, हत्याएँ, राज्य क्रान्तियाँ, विद्रोह और परस्पर राष्ट्रों के आक्रमण हुए हैं वे सब अधिकारों के लिए ही हुए हैं, या तो दूसरों के अधिकारों को छीनने या अपने अधिकारों की रक्षा करने के लिए ही सब घटनाएँ हुई हैं। स्वेच्झाचारी शासन अथवा निरंकुश राजतन्त्र प्रणाली में प्रजा के कोई मूल अधिकार नहीं माने जाते थे, वे सब राजा की इच्छा पर निर्भर रहते थे। परन्तु आधुनिक युग में जनतन्त्रीय शासन प्रणाली के विकास के साथ-साथ अधिकारों का महत्त्व बहुत बढ़ा है। फ्रांसीसी क्रांतिकारियों ने भीख नहीं मागी, वरन् अधिकारों के लिए क्रांति की। फ्रांस की दलित जनता ने अपने राजा के विरुद्ध अधिकारों के लिए युद्ध किया। उसके उपरान्त समुक्त राज्य अमेरिका तथा अन्य देशों के संविधानों में उसका समावेश किया गया।

विभिन्न लेखकों ने अपने-अपने मतानुसार 'अधिकार' शब्द की परिभाषायें की हैं। मक्कन के शब्दों में, अधिकार सामाजिक हित के लिए कुछ लाभकारी परिस्थितियाँ हैं, जो कि नागरिक के समुचित विकास के लिए आवश्यक हैं। वास्तव में, अधिकतर विद्वान् इस मत से सहमत हैं कि अधिकार उन सामाजिक दशाओं से कम और अधिक कुछ नहीं जो कि मनुष्य के विकास के लिए आवश्यक हैं।¹ हॉलण्ड के मतानुसार अधिकार 'समाज के मत और शक्ति के द्वारा किसी मनुष्य की दूसरों के कार्यों को प्रभावित करने की सामर्थ्य है।' हमारे विचार में अधिकार किसी व्यक्ति के अच्छे जीवन को उन दशाओं के लिए दावे हैं जिन्हें कि समाज सामान्य हित के लिए आवश्यक समझ कर माने। अधिकारों की सन्धि न राज्य द्वारा होती है न राजकीय कानून द्वारा। उनका अस्तित्व समाज में पहले से ही होता है। राज्य उन्हें स्वीकार करके अपने कानूनों द्वारा उनकी रक्षा का प्रबंध करता है। अधिकार मनुष्य के आधारभूत स्वत्व हैं। चूंकि अधिकार कुछ प्रकार के कार्यों के करने की स्वतन्त्रता के लिए उचित दावे अथवा शक्तियाँ हैं अतः उनका केवल कतथ्या

¹ Rights in fact are those conditions of social life without which no man can in general to be himself at his best —Laski II J A Grammar of Politics ■ 91

वा ऐसा घोषणा पत्र तयार करना आसान काम नहीं था, जिस 'ि सभी स्वीकार कर सकें तथा समझ सकें। इसके महत्त्व का कम नहीं करना चाहिए। जब से यह स्वीकार किया गया है, तब से अब तक इसका हर जगह प्रचार हुआ है। सत्सार की सभी प्रमुख भाषाओं में इसका अनुवाद किया गया है। 1948 में जनरल एसम्बली ने 10 दिसम्बर को, जिस दिन कि यह घोषणा पत्र स्वीकार किया गया था 'मानव अधिकार दिवस' घोषित किया। यह दिवस लगभग सभी देशों में प्रतिवर्ष मनाया जाता है।

मूल अधिकार (Fundamental Rights)—य वे अधिकार होते हैं जिनका किसी राज्य के आधारभूत कानून अर्थात् संविधान में समावेश या प्रगणन किया जाय, किन्तु नागरिक या व्यक्ति के अधिकारों का संविधान में प्रगणन ही उह मूल बनाने के लिए काफी नहीं है। इसके लिए यह भी आवश्यक है कि इन अधिकारों को मनवाने के लिए प्रभावी व्यवस्था हो अर्थात् उनका उल्लंघन करने अथवा उनमें हस्तक्षेप करने के विरुद्ध संरक्षण हो। दूसरे शब्दों में, विधायिका व कार्यपालिका द्वारा मूल अधिकारों का किसी भी प्रकार से अतिक्रमण न हो जान के विरुद्ध सांविधानिक उपचार की व्यवस्था होनी चाहिए। यह कार्य राज्यों के सर्वोच्च या उच्च न्यायालय करते हैं, इसीलिए उह अधिकारों का संरक्षण कहा जाता है। इस प्रकार की व्यवस्था संयुक्त राज्य अमरीका व भारत आदि राज्यों में है।

दूसरे विश्व युद्ध के बाद से यह प्रवृत्ति बढ़ी है कि मूल अधिकारों का संविधान में सम्मिलित किया जाय। संयुक्त राज्य अमरीका के उदाहरण से प्रभावित राज्यों में फिलीपाइन और कई लैटिन अमरीकी राज्य हैं, जहाँ पर इस प्रकार की प्रथा नहीं है। परन्तु राष्ट्रमण्डलीय देशों में इसका अपनाया जाना नहीं बात है, क्योंकि यह ब्रिटिश प्रथा के विरुद्ध है। भारत, पाकिस्तान, बर्मा, नाइजीरिया आदि राज्यों ने अपने संविधानों में मानव अधिकारों को समाविष्ट किया है। व्यावहारिक दृष्टि से इह संविधान में सम्मिलित करने के पक्ष में सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण बात यह है कि इस प्रकार से अल्पसंख्यकों के भयों को दूर अथवा काफी कम किया जा सकता है। अल्पसंख्यक समूहों ने राजनीतिक संघों में मिलने के लिए लिखित और सांविधानिक प्रत्याभूतियों की मांग की है, जिन्हें सम्भावित संविधानों के निर्माताओं ने स्वीकार करना ही मायोचित समझा है।

2 संयुक्त राज्य अमरीका में नागरिकों के अधिकार

केवल दो बातों को छोड़कर सभी अमरीकी नागरिकों का पद, चाहे वे किसी प्रकार के नागरिक हो समान है। दो अपवाद ये हैं—(1) कोई भी देशीकृत नागरिक संयुक्त राज्य अमरीका का राष्ट्रपति अथवा उप राष्ट्रपति नहीं बन सकता। (2) कोई भी देशीकृत नागरिक सैनिक सेवा जैसे सार्वजनिक कर्तव्यों के विरुद्ध अमरीकी रक्षा का अधिकारी नहीं है, यदि उसका पुराना देश उसके वहाँ जाने पर उससे ऐसी सेवा की मांग करे। सभी नागरिकों को सम्पूर्ण संयुक्त राज्य के क्षेत्र में कानूनों की सम रक्षा पाने का अधिकार है, बहुत से राज्यों में तो यह अधिकार विदेशियों का भी प्राप्त है।

नागरिक अधिकार—संयुक्त राज्य अमरीका के संविधान निर्माताओं का आरम्भ से ही यह विश्वास रहा कि व्यक्तियों के कुछ अधिकार अनपहरणीय (inalienable) होते हैं। मौलिक सांविधानिक जालेख में नागरिकों के अधिकारों का प्रगणन न किया गया था, अतएव इस कमी को पहले दस संशोधनों द्वारा पूरा किया गया। इसी कारण इन दसों संशोधनों को नागरिकों के अधिकारों का अधिकार पत्र कहते हैं। नागरिकों को बहुत से अधिकार संविधान अथवा संघ सरकार से प्राप्त हैं, साथ ही राज्यों के संविधान भी नागरिकों को कुछ अधिकार प्रदान करते हैं।

स्वेच्छाचारी शासनों के सत्तावाद के बीच अंतर बताता है।¹

आजकल आधारभूत अधिकार और स्वतंत्रताएँ—अमरीकी बिल ऑफ राइट्स तथा समान अधिकार पत्रों में सम्मिलित मूल अधिकारों की आजकल इस आधार पर आलोचना की जाती है कि वे अत्यधिक व्यक्तिवादी हैं, समूहों की आवश्यकताओं से उनका सम्बंध अति अल्प है। नहून का ताल्य यह है कि आजकल भाषण की स्वतंत्रता अथवा मनचाही तलाशी व गिरफ्तारों के विरुद्ध रक्षण आदि का निधन और वेतार मनुष्यों के लिए महत्व बहुत कम है। यह सच है कि आजकल काम पाने के अधिकार, काम के लिए महत्व अब बहुत बढ़ गया है। नई स्वाधीनता सामाजिक सुरक्षा व शिक्षा के अधिकार आदि का महत्व अब बहुत बढ़ गया है। नई स्वाधीनता प्राप्त राज्यों के संविधानों में विशेषकर ऐसे ही अधिकारों पर बल दिया गया है। परंतु पुराने व्यक्तिगत अधिकारों और स्वतंत्रताओं का महत्व अधिक अधिकारों के प्राप्त हो जाने पर भी कम नहीं होना चाहिए। सर्वाधिकारवादी व सत्तावादी राज्यों के नागरिक इन अधिकारों के महत्व को सहज ही समझ जाते हैं। पुरानी स्वतंत्रताओं के क्षेत्र में आधुनिक परिस्थितियों के कारण कुछ परिवर्तन हुआ है। आज के सर्वसाधारण समाज में बल राजनीतिक परम्परागत अधिकारों से हटकर ऐसे अधिकारों पर दिया जाने लगा है जिनका प्रभाव व्यक्तिगत विकास और सांस्कृतिक अभिव्यक्ति से है यथा कलाओं, साहित्य और मनोरंजन के क्षेत्रों में रचनात्मक अभिव्यक्ति अत्यधिक घोर और दूषित पर्यावरण के विरुद्ध रक्षण, अपने ही देश में नहीं बरन् विश्व भर में स्वतंत्रतापूर्वक विचरण का अधिकार आदि।²

संयुक्त राष्ट्र संधि के उद्देश्यों में से एक यह भी है जसा कि इसके चार्टर में लिखा है— 'जाति, निग, भाषा अथवा धर्म के भेद भाव के बिना सब लोगों के लिए मानव अधिकारों एवं आधारभूत स्वतंत्रताओं को बढ़ावा देना' संयुक्त राष्ट्र संधि का एक लक्ष्य रहेगा। इसी उद्देश्य की पूर्ति के लिए 10 दिसम्बर, 1948 को जनरल एसेम्बली ने 'मानव अधिकारों की सर्वलोकिय घोषणा' पर स्वीकृति दी थी, जिससे कि प्रत्येक व्यक्ति और समाज का भ्रम इस ध्यान में रहने और मानव अधिकारों के प्रति आदर भाव बढ़े। इस घोषणा में सम्मिलित किए गये हैं—मनुष्य को जीवन सुरक्षा एवं स्वतंत्रता का अधिकार, दासता से स्वतंत्रता, अत्याचार, अमानवीय अथवा अपमानजनक व्यवहार अथवा दण्ड से स्वतंत्रता, कानून के समान सुरक्षा बिना किसी जाँच पड़ताल के प्रभावशाली याच प्राप्त करने का अधिकार, कानून की समान सुरक्षा बिना किसी जाँच पड़ताल के गिरफ्तार करने नजरबंद करने अथवा देश निष्कासन से स्वतंत्रता एक स्वतंत्र तथा निष्पक्ष टिबूनल द्वारा उचित सुनवाई का अधिकार, दोष सिद्ध होने से पूर्व निर्दोषी माने जाने का अधिकार, गोपनीयता, परिवार, घर अथवा पत्र व्यवहार में मनमाने हस्तक्षेप से मुक्ति तथा सभी आयोजित करने का अधिकार, सरकार में भाग ले सकने का अधिकार, आपस में मिलने जुलने म समान अवसरों का अधिकार, सामाजिक सुरक्षा का अधिकार, काम करने का अधिकार, विधायन करने का अधिकार, समाज के सांस्कृतिक जीवन में भाग लेने का अधिकार तथा एंथोपोजन व संधि बनाने का अधिकार है।

इतने सारे देशों के लिए इकट्ठे मिलकर मानव अधिकारों तथा आधारभूत स्वतंत्रताओं

¹ It is the *garantism* above all that distinguishes liberal democracy from the totalitarian regimes and dictatorships of the twentieth century as well as from the authoritarianism of traditional autocracies before our time —Merki Peter H. *Political Change* p. 196

² Carter and Herz *Government and Politics in the Twentieth Century* pp 67-69

है। इसके अतिरिक्त सविधान म यह भी प्राविधान है कि सध व राज्य सरकारें इकरार क दायित्वा को कम नही कर सकती।

नागरिकों के दायित्व—इनकी सूची बनाना कठिन काय है। सविधान म सोवियत सध के सविधान की तरह से नागरिका के कतब्या वा वणन नही है। परन्तु प्रजात य म नागरिका को अपने दायित्वा का पालन करना होता है। उनके कुछ दायित्व स्पष्ट हैं, यथा कर दना, राष्ट्रीय प्रतिरक्षा मे सहयोग देना और कानूनो का पालन करना। अय अस्पष्ट दायित्व भी हैं जस नागरिका को भाषण, लेखन, धमपालन की स्वतन्त्रता के अधिकार प्राप्त हैं, उनका यह कतव्य है कि व दूसरो के भी इन अधिकारो का पूरा ध्यान रखें तथा स्वय इनका उचित उपभाग करें।

3 ब्रिटन मे नागरिको के अधिकार

वहाँ साविधानिक कानून नागरिक के अधिकारो का स्रोत नहीं वरन् परिणाम हैं, जिह यायालयों ने परिभाषित किया है और यायालय ही लागू करते हैं। इस प्रकार 'विधि का कानून' नागरिका की स्वेच्छाचारी शासन के विरुद्ध रक्षा और कानून की सर्वोपरिता स्थापित करता है। नागरिको के मुख्य अधिकारों का अति संक्षिप्त उल्लेख इस प्रकार है। 1689 क अधिकार-पत्र द्वारा इन अधिकारों की घोषणा की गयी—(1) नागरिकों को दस्य धारण करने की स्वतन्त्रता होगी। (2) उनसे अत्यधिक जमानत नही मांगी जायगी। (3) उह अमानवीय व असाधारण दण्ड नही दिये जायेंगे। (4) उह पार्लियामेंट को अपनी शिकायतो का प्राथना-पत्र भेजने का अधिकार होगा। (5) पार्लियामेंट के सदस्यों को भाषण की स्वतन्त्रता का पूरा अधिकार होगा। (6) राजा नये यायालय स्थापित नही कर सकता और न पार्लियामेंट की सहमति के बिना सेना ही रख सकता है। (7) नये कर पार्लियामेंट की अनुमति के बिना नही लगाये जायेंगे। इनके अतिरिक्त अय प्रमुख नागरिक अधिकार निम्नलिखित हैं—

(अ) भाषण की स्वतन्त्रता—ब्रिटिश नागरिका को अपने विचार अभिव्यक्त करने और उ हे प्रकाशित करने का अधिकार है, किन्तु ये बातें अपमानकारी एवं अश्लील नही होनी चाहिएं।

(आ) धार्मिक स्वतन्त्रता—विभिन्न कानूनों के परिणामस्वरूप ब्रिटन म सभी नागरिका को धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार है और वहाँ पर किसी भी धर्म के मानने वालो पर न कोई प्रतिबन्ध है और न ही किसी के लिए विशेष रियायतें। केवल राज्य का अध्यक्ष 'अंग्रेजी चर्च' का मानने वाला होना चाहिए।

(इ) सभा और सम्मेलन करने की स्वतन्त्रता—परन्तु इस अधिकार पर आवश्यक मर्यादाएँ हैं—सभाओं को प्रजाजना को दृष्टि मे गिराना, असंतोष व रोष उत्पन्न करना, जनता को अशांति, हिंसा और अव्यवस्था के लिए उत्तेजित करना, शासन और सविधान के विरुद्ध घृणा पदा करना या शारीरिक शक्ति द्वारा कानून म परिवर्तन करना राजद्रोह है। इसक अतिरिक्त भाषणों और सभाओं पर पुलिस का व्यापक नियन्त्रण रहता है।

(ई) सध बनाने की स्वतन्त्रता—इस पर केवल एक सीमा है और वह यह कि सधों के उद्देश्य और साधन बधानिक होने चाहिए।

(उ) प्राण रक्षा व शारीरिक स्वतन्त्रता—किसी भी व्यक्ति को बिना कानूनी कायवाही के प्राण अथवा शारीरिक स्वतन्त्रता से वंचित नही किया जा सकता। य स्वतन्त्रताएँ विधि के शासन पर आधारित हैं।

नागरिक स्वतन्त्रताएँ—ये अधिकार व स्वतन्त्रताएँ किसी एक आलेख मे संग्रहित नही है। विभिन्न सविधियों के आधार पर ब्रिटिश नागरिकों को ब दी प्रत्यक्षीकरण के लेख, दस्य धारण करने का अधिकार, याचिका देन का अधिकार आदि प्राप्त हैं। इनमे से कुछ 'अधिकार पत्र' (Bill

उदाहरण के लिए, जूरी द्वारा मुकदमे की सुनवाई या सविधान द्वारा प्रदत्त अधिकार सपीय यापालया में ही लागू हो सकती है, किन्तु अधिकतर राज्या के मविधानों ने अपने-अपने क्षेत्र में अधिा राज्य कानूनों के लिए भी इस अधिकार को प्रदाा किया है। यहाँ पर यह बात उल्लेखनीय है कि सविधान द्वारा प्रदत्त अधिकार पूर्ण नहीं है अर्थात् उनमें दुस्प्रयोग का रोकने के उद्देश्य से उन पर प्रतिबंध लगाया जा सारत है विदाय रूप से मुद्रा-पाल में। नागरिक अधिकारों की अध्ययन की सुविधा के लिए निम्न समूहों में रखा जा सकता है—

यपक्षित अधिकार— इस समूह में सम्मिलित मुख्य अधिकार, जिह सामूहिक रूप से जीवन और स्वतन्त्रता के अधिकार यह सरत हैं, इस प्रकार है—धर्म की स्वतन्त्रता, भाषण व सदन की स्वतन्त्रता, गतिपूण और वष सभा करा और माचिका दन की स्वतन्त्रता, जिसमें सारजनिक सुरक्षा को सतरा न हो, सस्त्र रखन का अधिकार, तथा दासता की मनाही के साथ ही समानता बनाय रखने के उद्देश्य से राष्ट्रीय तथा राज्य सरकारों व्यक्तिता का उच्चता की उपाधियाँ प्रदान न करेंगी, किन्तु अमरीकी नागरिक विदसो उपाधियाँ स्वीकार कर सकत हैं।

गिक्षा का समान अधिकार— हाल में सपीय यापालया ने चौदहवें संशोधन व अन्तगत नीयो जाति के लोगों के लिए समान गिक्षा के अधिकार को स्वीकार किया है। नीयो जाति के लोगों को सभी उच्च विद्यालयों में विना भेदभाव व गिक्षा पान का अधिकार प्राप्त हो गया है।

कानूनी व कानूनी प्रक्रिया के सम्बन्ध में अधिकार—समप्रथम, चौदहवें संशोधन के अन्तगत समुक्त राज्य अमरीका व सभी नागरिकों को चाह व सन्दर्भ में रह या समुक्त राज्य के राज्य क्षेत्र में वही भी जायें, कानूनों का सम रक्षण प्राप्त है। दूसरा नागरिकों को विल आफ अटैंडर और एवम पोस्ट फाटो कानूनों से स्वतन्त्रता प्रदान की गयी है। विल ऑफ अटैंडर ऐसा कानून होता है जो किसी अपराधी को बिना कानूनी बायवाही के दण्डित करने का अधिकार दे। राष्ट्रीय या राज्य सरकारों अपराधियों को अदालत में बायवाही व बाद ही दण्ड दे सकती हैं और यह दण्ड अपराधी व सम्बन्धी तब विस्तृत नहीं हो सता। एवस पोस्ट फाटो कानून बाद में बना होता है जो किसी बाय को अपराध ठहराय जबकि वह कार्य करत समय अपराध न था या अपराध का पहल की जपेभाउत अधिव सम्भीर मापित करे और अपराधी को अधिक कठोर दण्ड दन के लिए बना हो। तीसरा, बदी प्रत्यक्षीकरण का लेल राष्ट्रीय मविधान न राष्ट्रीय सरकार व विद्रोह या आक्रमण के सिवाय, जबकि सावजनिक सुरक्षा के लिए ऐसा करना आवश्यक हो, इस लेल के विगपाधिकार को निलम्बित करन की मनाही करता है। इस अधिकार के बिना सेना या पुलिस चाहे जिस व्यक्ति को बदी बनाकर उस अनिश्चित काल तक बिना मुकदमा कलाये बदी-गृह में बंद रख सकते हैं। चौथा, अपराधियों की क्षीघ्र एव सावजनिक मुकदमा, की सुनवाई का अधिकार है। पाँचवें, अभियुक्तों को अपन बचाव के लिए गवाही पेश करने, वकील करने, जूरी द्वारा मुकदमे की सुनवाई करान के अधिकार भी प्राप्त है।

अतः, सबसे महत्त्वपूर्ण अधिकार उचित कानूनी प्रक्रिया का है। पाँचवें संशोधन में कहा गया है कि किसी व्यक्ति का उसके जीवन, स्वतन्त्रता व सम्पत्ति से बिना उचित कानूनी प्रक्रिया के वचित न किया जायगा। उचित कानूनी प्रक्रिया में साधारणतया ये बातें आती हैं (अ) मुकदमे की अच्छी प्रकार से सुनवाई (आ) यापालय या मुकदमा सुनने वाले अधिकारी को कानून द्वारा उमकी सुनवाई का अधिकार हो, (इ) अभियुक्त का अपना बचाव पक्ष पेश करने का अवसर दिया जाय, और (ई) उस गवाहों तथा वकीलों आदि से सहायता पाने का अधिकार हो।

सम्पत्ति सम्बन्धी अधिकार—समुक्त राज्य अमरीका में निजी सम्पत्ति का अधिकार सुरक्षित है, सविधान कहता है कि किसी व्यक्ति की निजी सम्पत्ति सावजनिक प्रयोग के लिए उचित प्रतिकर दिय बिना सघ सङ्कार नहीं ले सकता। ऐसा अधिकार राज्या के मविधान

के अनुसार दण्डनीय होगा। यह अछूत वह जान वास्त नागरिकों की सामाजिक अयोग्यताओं को दूर करता है, तथा इसके अनुसार अपराधी को 500 रुपये जुर्माने अथवा छ माह की कारागार या दोनों दण्ड दिये जा सकते हैं।

पाँचवें, सैनिक अथवा विद्या सम्बन्धी उपाधियाँ को छोड़कर अन्य कोई उपाधि राज्य द्वारा प्रदान नहीं जायेगी। इसके अतिरिक्त (अ) भारत का कोई नागरिक किसी विदेशी राज्य में कोई उपाधि स्वीकार नहीं करेगा, (आ) कोई ऐसा व्यक्ति जो भारत का नागरिक नहीं है, किन्तु राज्य के अधीन लाभ या विश्वास के किसी पद को धारण करेगा, किसी विदेशी राज्य में कोई उपाधि राष्ट्रपति की सहमति से बिना स्वीकार नहीं करेगा, और (इ) राज्य के अधीन लाभ या विश्वास के पद पर आसीन कोई भी व्यक्ति विदेशी राज्य से किसी रूप में कोई भेंट, उपलब्धि व पद राष्ट्रपति की सहमति के बिना स्वीकार नहीं करेगा।

समता के अधिकार में भारत के सभी नागरिकों को विधि के समक्ष समता का अधिकार मिला है। सरकारी नौकरियाँ पाने के लिए सभी को समान अवसर मिला है और पिछड़े हुए वर्गों के लिए कुछ आवश्यक तथा वांछनीय विशेष सुविधाओं की व्यवस्था भी की गई है। इसी अधिकार के अंतर्गत अपसृष्टता जैसे भयंकर कलह व अभिशाप को दूर किया गया है। वास्तव में इस उपबन्ध द्वारा भारत की छू करार जनता को सामाजिक न्याय की प्राप्ति हुई है। किन्तु इस उपबन्ध को यथावत् रूप देने के लिए केवल कानूनी व्यवस्था ही पर्याप्त नहीं होगी। अतएव सभी विचारणीय व्यक्तियों के लिए यह उचित है कि वे इस उपबन्ध को क्रियात्मक रूप दें और राज्य को अपसृष्टता मिटान में पूर्ण सहयोग प्रदान करें। उपाधियों की प्रथा का अंत करने की व्यवस्था आधुनिक प्रजातन्त्रात्मक विचारधारा के अनुरूप है। यहाँ पर यह भी उल्लेखनीय है कि 'भारत रत्न', 'पद्म विभूषण' इत्यादि विभिन्न प्रकार के पदकों जो देश सेवा का उनकी विभिन्न क्षेत्रों में की गई सेवाओं के उपलक्ष्य में दिए जाते हैं। ये पदकांसीन उपाधियों से सर्वथा भिन्न हैं, क्योंकि सर, रायबहादुर, खान बहादुर आदि उपाधियाँ तो नाम के पूर्व अनिवार्य रूप से प्रयुक्त की जाती थी।¹

स्वातन्त्र्य अधिकार—अनुच्छेद 19 से 22 तक नागरिकों की विभिन्न प्रकार की स्वतन्त्रताएँ प्रदान करते हैं। इनमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण अनुच्छेद 19 है, जिसके द्वारा नागरिकों को अप्र लिखित स्वतन्त्रताएँ प्रदान की गई हैं—(1) वाक् स्वातन्त्र्य और अभिव्यक्ति स्वातन्त्र्य, (2) शांतिपूर्ण और निराश्रय सम्मेलन, (3) सत्याग्रह या सभ बनाना, (4) भारत राज्य क्षेत्र के किसी भाग में निवास करने और उस जाने की स्वतन्त्रता, (5) सम्पत्ति के अंजन, धारण व व्यय की स्वतन्त्रता, और (6) कोई वृत्ति, उपजीविका या कारोबार करने की स्वतन्त्रता। इस अधिकार द्वारा दी गयी स्वतन्त्रताओं को संविधान (प्रथम मसौदा) अधिनियम, 1951 द्वारा इस प्रकार से सीमित किया गया है—वाक् स्वातन्त्र्य व अभिव्यक्ति स्वातन्त्र्य की कोई बात वर्तमान कानून पर कोई प्रभाव नहीं डालेगी अथवा राज्य द्वारा किसी ऐसे कानून के बनाने में बाधा नहीं डालेगी जो कि इस अधिकार पर उचित प्रतिबंध लगाता हो, और जो प्रतिबंध राज्य की सुरक्षा, विदेशों से मैत्रीपूर्ण सम्बन्ध, सार्वजनिक व्यवस्था और नैतिकता के हित में हो अथवा न्यायलयों के अपमान या बदनामी से सम्बन्ध रखता हो या अपराध को प्रोत्साहन देने से सम्बन्ध रखता हो।

यहाँ यह बात विशेष रूप से उल्लेखनीय है कि अभिव्यक्ति स्वातन्त्र्य में ही प्रेस की स्वतन्त्रता सम्मिलित है। इसका उल्लेख पृथक् रूप से नहीं किया गया है। इसकी भाँति शांतिपूर्ण और निराश्रय सम्मेलन के आचार की कोई बात इस अधिकार के प्रयोग पर सार्वजनिक व्यवस्था

of Rights) में समाविष्ट है। इन सभी के पीछे 'विधि के शासन' का सिद्धांत है। इन अधिकारों या स्वतंत्रताओं पर पालियामेंट जब चाहे सीमाएँ लगा सकती है या उन्हें निलम्बित कर सकती है, क्योंकि वह सर्वोपरि है। परंतु हम यह ध्यान रखना चाहिए कि इन अधिकारों व स्वतंत्रताओं का सबसे बड़ा संरक्षक जनमत है और जनमत के विरुद्ध पालियामेंट भी कार्य नहीं कर सकती।

4 भारत में नागरिकों के अधिकार

भारत के संविधान में सभी नागरिकों को सम मूल अधिकार प्रदान किये गये हैं। इन अधिकारों में ही एक अधिकार संविधानिक उपचार का है। इसीलिए यह कहा जाता है कि नागरिकों के अधिकार यायालयों द्वारा समर्थनीय हैं। संविधान में समाविष्ट मूल अधिकारों का आलोचनात्मक विवेचन निम्न प्रकार है—

समता का अधिकार—इस श्रेणी में पाँच प्रकार से समता के अधिकार प्रदान किये गये हैं। पहले, विधि के समक्ष समता है। राज्य कोई ऐसा अधिनियम नहीं बना सकता जो किसी व्यक्ति को विधि के समक्ष समता के अधिकार की मनाही करे अथवा भारत राज्य-क्षेत्र में नागरिकों को कानून के समान रक्षण से वंचित करे। आजकल यह अनुभव किया जाने लगा है कि यह अधिकार तब तक अपूर्ण है जब तक कि समाज के निधन सदस्यों को भी दीवानी और फौजदारी कार्यवाही के सम्बन्ध में दूसरों के समान कानूनी परामर्श पाने की सुविधाएँ प्राप्त न हों। वर्तमान काल में भारत में कानूनी परामर्श बिना व्यय किये हुए उन फौजदारी मुकदमों में प्राप्य है जिनमें कि मृत्यु दण्ड दिया जा सके, यह भी जबकि यायालय इस बात से संतुष्ट हो जाय कि अभियुक्त के पास वकील करने के लिए साधन नहीं है। ऐसे मुकदमा में न्यायालय राज्य की ओर से अभियुक्त के वचाव के लिए वकील की व्यवस्था करता है।

दूसरे, धर्म, मूलवश, जाति, लिंग, जन्म-स्थान आदि के आधार पर भेदभाव करने की मनाही है अर्थात् राज्य किसी नागरिक के विरुद्ध केवल धर्म, मूलवश, जाति, जन्म-स्थान अथवा इनमें से किसी के आधार पर कोई विभेद नहीं करेगा तथा इसमें से किसी के आधार पर कोई नागरिक (अ) दुकानों, भोजनालयों, सांख्यिक मनोरंजन के स्थावों में प्रवेश से अथवा (आ) सार्वजनिक कुओं, तालाबों, स्नान घाटों, सड़कों व सांख्यिक स्थानों के उपयोग के बारे में किसी भी निर्दोषता, दायित्व, निवृत्ति अथवा शत के अधीन न होगा। साथ ही इस अनुच्छेद की किसी बात से राज्य को सामाजिक और शिक्षा की दृष्टि से पिछड़े हुए वर्गों अथवा अनुसूचित जातियों व जनजातियों की उन्नति के लिए कोई विशेष उपबंध बनाने में किसी प्रकार की बाधा न होगी। 1951 के संविधान (प्रथम संशोधन) अधिनियम ने राज्य के लिए यह सांविधानिक घोषित किया है कि वह सांख्यिक शिक्षा संस्थाओं में नागरिकों के पिछड़े हुए वर्गों, अनुसूचित जातियों व जनजातियों के लिए सुरक्षित स्थानों (reserved seats) की व्यवस्था कर सके और उनकी उन्नति के लिए अन्य आवश्यक उपबंध भी बना सके।

तीसरे, सांख्यिक पदों की प्राप्ति के लिए अवसर की समता प्रदान की गयी है। धर्म, मूलवश, जाति, लिंग, उद्भव, जन्म-स्थान अथवा इनमें से किसी के आधार पर किसी नागरिक के लिए राज्याधीन किसी नौकरी या पद के विषय में किसी प्रकार की न तो अपात्रता होगी और न किसी प्रकार का विभेद किया जायगा। परन्तु उपर्युक्त अनुच्छेद के रहते हुए भी राज्य को नागरिकों के उन पिछड़े हुए वर्गों के पक्ष में जिनका प्रतिनिधित्व राज्य की राय में राज्याधीन सेवाओं में पर्याप्त नहीं है, नियुक्तियों या पदों के आरक्षण के लिए व्यवस्था करने में कोई बाधा न होगी।

चौथे, अस्पृश्यता का अन्त किया गया है और उसका किसी भी रूप में आचरण निषिद्ध ठहराया गया है। अस्पृश्यता से उपजी किसी निर्योग्यता को लागू करना अपराध है।

‘उचित’ शब्द का अर्थ यायालयों की सम्मति में न्यायाचित प्रक्रिया से है। इस अन्तर का सम्बन्ध में आगे यह है कि भारतीय यायालय किसी कानून के अभाव पर अपना निर्णय देने से वंचित कर दिया गया है। अतः इस सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय यायालयों को ही छोड़कर विधानमण्डल का ही रहना चाहिए। १०० करोड़ गोपालन बनाम मद्रास राज्य नाम के प्रसिद्ध मुकदमे में सर्वोच्च यायालय ने विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया को छाड़कर शब्दों की अतिरिक्त व्याख्या इस प्रकार की। इन शब्दों का अर्थ यह होता है कि जहाँ विधानमण्डल जीवन तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता के अपहरण के सम्बन्ध में कोई कानून बना देते हैं तो यायालय उन्हें अन्त नहीं धारित कर सकते।

दूसरे, निवारक निराय के सम्बन्ध में एक महत्त्वपूर्ण बात यह है कि भारतीय संविधान के अनुसार नागरिकों को साधारण व असाधारण सभी परिस्थितियों में नजरबंद बनाया जा सकता है। अर्थात् प्रजातन्त्रीय देशों के संविधानों में ऐसी धाराएँ नहीं हैं। ब्रिटिश समद अवश्य ही ऐसे कानून बनाने की शक्ति रखती है, किन्तु उसने युद्धकाल के अतिरिक्त कभी ऐसा कानून नहीं बनाया। भारतीय संविधान के अन्तर्गत निवारक निराय युद्ध व शांति दोनों ही काल में प्रयुक्त हो सकता है। इस दृष्टि से इन प्राविधानों को न्यायाचित ठहराना अत्यधिक कठिन है। परन्तु हमारे पक्ष में यह युक्ति दी जा सकती है कि राज्य की सुरक्षा व सावजनिक व्यवस्था के हित में ऐसे प्राविधानों का होना भारत की वर्तमान परिस्थितियों में उचित है। साथ ही इस बात पर विशेष रूप से ध्यान देना चाहिए कि विधानमण्डलों की इस सम्बन्ध में कानून बनाने की शक्ति की बढोढ़ता को कम करने के लिए अनेक सरक्षणों की व्यवस्था की गयी है।

शोषण के विरुद्ध अधिकार—संविधान के अनुसार मानव का पथ (traffic in human beings) और बेगार तथा इसी प्रकार के जबरदस्ती से कराये गये श्रम को निषिद्ध ठहराया गया है। इस प्राविधान का कोई भी उल्लंघन अपराध होगा, जो विधि के अनुसार दण्डनीय होगा। परन्तु इस अनुच्छेद की किसी बात से राज्य को सर्वप्रथम प्रयोजन के लिए बाध्य सवा लागू करने में बाधा न पड़ेगी। किन्तु ऐसी बाध्य सेवा लागू करने में केवल धर्म, मूल वंश जाति या वंश या इनमें से किसी एक के आधार पर राज्य कोई भेद नहीं करेगा। 14 वर्ष से कम आयु वाले किसी बालक को किसी कारखाने अथवा खान में नौकर न रखा जायगा और न किसी अन्य सकटमय नौकरी में लगाया जायेगा। इसका महत्त्व यह है कि भारत में बेगार की प्रथा बड़ी पुरानी थी, जिसका संविधान ने अन्त कर दिया है। अब किसी भी प्रकार की बेगार सेना अपराध है जिसके लिए कानून द्वारा अपराधियों को दण्ड दिये जाने की व्यवस्था की जानी चाहिए। अनेक देशों में दास प्रथा का प्रचलन था। यह विभिन्न रूपों में भारत में भी प्रचलित थी। किन्तु आधुनिक युग में दास प्रथा को निन्दनीय समझा गया और उसका अन्त भी हुआ। परन्तु राज्य सावजनिक प्रयोजन के लिए बिना किसी प्रकार के भेदभाव किये बाध्य सवा लागू कर सकता है।

धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार—सावजनिक व्यवस्था, सदाचार और स्वास्थ्य तथा इस भाग के दूसरे प्राविधानों के अधीन रहते हुए प्रत्येक व्यक्ति को अन्तःकरण की स्वतन्त्रता का तथा धर्म के अबाधरूप से मानने, आचरण करने और प्रचार करने तथा धार्मिक संस्थाओं की स्थापना का सम अधिकार है। परन्तु इस अधिकार से किसी ऐसे वर्तमान कानून के प्रवर्तन पर प्रभाव न पड़ेगा अथवा राज्य द्वारा ऐसा कानून बनाने में बाधा न होगी—जो धार्मिक आचरण से सम्बद्ध किसी धार्मिक, वितीय, राजनीतिक अथवा अन्य किसी प्रकार की सौकिक क्रियाओं का विनियमन या निबन्धन करती हो, अथवा हिंदुओं की सावजनिक धार्मिक समस्याओं को हिन्दुओं के सभी वर्गों और विभागों के लिए खोलती हो। इस के अतिरिक्त किसी भी व्यक्ति को ऐसे कर देने के लिए बाध्य नहीं किया जा सकता, जिसकी आय किसी विशेष धर्म अथवा धार्मिक सम्प्रदाय की वृद्धि या पोषण में व्यय करने के लिए विशिष्ट रूप से तय कर दी गयी हो। राज्य निधि से

व हित म उचित प्रतिब ध, जहाँ तक चाई बतमान कानून लगाता हा, वहाँ तक उसके प्रवतन अथवा बंस प्रतिब ध लगान वाला कोई कानून बनाने म राज्य क लिए कोई बाधा नही डालगी । अनुच्छेद 20 क अनुसार कोई व्यक्ति तब तक दण्डित नही किया जा सकता जब तक कि अपराध करने क समय उसन किसी कानून का अतिक्रमण न किया हो और न उसस अधिक दण्ड का पात्र होगा जो उस अपराध के करने क समय उस चालू कानून क अधीन दिया जा सकता था । इसका प्रभाव यह होगा कि राज्य ऐसा कानून नही बना सकता जो किसी बीती हुई घटना पर लागू हो सके ।

निवारक निरोध—किसी व्यक्ति को अपन प्राण अथवा दहिब स्वाधीनता से विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया को छोडकर अथ प्रचार से वचित न किया जायगा । कोई व्यक्ति जो ब दी बनाया गया है ऐसे बदीकरण क कारणों से यथाशक्ति सीधर अवगत कराय बिना हवालात म बंद नही किया जायगा और न अपनी रचि के वकील स परामश करन तथा बचाव करने के अधिकार स वचित किया जायगा । परन्तु प्रत्येक व्यक्ति जो ब दी बनाया गया है या हवालात म रखा गया व बदीकरण व स्थान स दण्डाधीन के न्यायालय तक यात्रा के लिए आवश्यक समय को छोडकर ऐसे बदीकरण स 24 घण्ट के भीतर निकटतम दण्डाधीन व सामन पदा किया जायेगा और ऐसा व्यक्ति उक्त कालावधि स आग दण्डाधीन क प्राधिकार के बिना हवालात मे न रखा जायगा । किन्तु य उपबन्ध तत्समय किसी विदेशीय शत्रु व निवारक निरोध सम्ब धी अधिनियम व अधीन ब दी बनाय गय व्यक्तियों पर लागू न होम । स्पष्ट है कि व्यक्तिगत स्वात त्र्य के सम्ब ध म महत्त्वपूर्ण सुरक्षा की व्यवस्था की गयी है । जा व्यक्ति नजरबन्द किय जायेंगे उ ह सीधराति सीधर दण्डधीन के सामन पेग किय जाने, नजरबंदी के कारणों स अवगत करान और वकीलों की राय लन तथा पैरवी करान की आवश्यक सुविधायें दी गयी हैं ।

समालोचना—स्वातंत्रता सम्ब धी उपर्युक्त अधिकार मूल अधिकार हैं और उनका सविधान म प्रगणित किया जाना व्यक्तिगत स्वातंत्रता की प्रत्याभूति है । परन्तु यह सवविदित तथ्य है कि कोई भी अधिकार पूर्ण अथवा असीमित नही होता । यह बात विशेष रूप से स्वातंत्र्य अधिकार क बारे म अधिक सत्य है । अतएव स्वातंत्र्य अधिकार पर प्रतिब ध हाते है तथा होने चाहिये । इस प्रश्न पर तो मतभेद नही हा सकता, किन्तु देखना यह है कि प्रतिब ध किस सीमा तक उचित एव बाधनीय है । राज्य की सुरक्षा, सार्वजनिक नतिकता आदि के हित म आवश्यक प्रतिब ध लगाय जा सकत है । बेयड¹ तथा ऑग और रे आदि प्रसिद्ध विद्वान् लेखकों के कथना से हमारे मत का समर्थन हाता है । वक के सुन्दर शब्दा म स्वातंत्रता पान के लिए उसका सीमित होना आवश्यक है, क्यकि स्वातंत्रता का अर्थ कभी स्वच्छन्दता नही हो सकता ।

परन्तु भारतीय सविधान द्वारा दिय गय स्वातंत्र्य अधिकार के विभिन्न पहलुआ, उसके अपवादों व प्रतिब धों के ऊपर ध्यानपूर्वक विचार करने से कुछ बातें विशेष रूप से उल्लेखनीय प्रतीत होती है । प्रथम, हमारे सविधान म 'विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया को छोडकर' वाक्यांश का प्रयोग किया गया है । विधि द्वारा स्थापित प्रक्रिया का अर्थ यह है कि किसी व्यक्ति की स्वातंत्रता विधानमण्डल द्वारा बनाय कानून क अनुसार छीनी जा सकती है चाहे विधानमण्डल द्वारा बनाया गया कानून उचित अथवा अनुचित हो । इसके विपरीत विधि की उचित प्रक्रिया मे

¹ Freedom is relative not absolute. No government could allow unrestricted liberty to persons who urge direct attempts to 'overthrow it by violence or the murder of its officials' —Beard

² Liberty is not licence and rights are relative not absolute. After all one of the main purposes of government is to protect the safety and well being of the many from being jeopardized by one or a few —Ogg and Ray

ऐसा अजन (अजन) करने का प्राधिकार देता है तब तक अर्जित नहीं की जा सकती जब तक कि वह कानून अर्जित की जाने वाली सम्पत्ति के लिए प्रतिफल का उपबन्धन करे या उन सिद्धांतों और रीतियों का उल्लंघन न करे जिनसे प्रतिफल निर्धारित होना तथा दिया जाना है। इनके अतिरिक्त किसी राज्य के विधानमण्डल द्वारा पास किया गया ऐसा कानून जो राष्ट्रपति के विचार के लिए रोका गया हो और जिस पर राष्ट्रपति की अनुमति मिल गयी हो तो संविधान में इस अनुच्छेद के होते हुए भी इस प्रकार अनुमत कानून का विरुद्ध किसी न्यायालय में इस आधार पर आपत्ति नहीं की जा सकेगी वह प्रतिफल सम्बन्धी उपबन्धों का उल्लंघन करता था।

संविधान की मूलधारा में संविधान के (प्रथम संशोधन) कानून 1951 के द्वारा अश्लेषित दो अनुच्छेद और जोड़े गये हैं—31 (क) अनुच्छेद 31 के रहते हुए भी राज्य द्वारा निमित्त सम्पत्ति या तत्सम्बन्धी अधिकार प्राप्त करने वाला या उन्हें घटाने वाला कोई भी कानून इस आधार पर अवध नहीं ठहराया जा सकता कि वह इसमें दी गयी धाराओं का उल्लंघन करता है अथवा अपहरण करता है या उह सीमित करता है। 31 (ख) कुछ कानूनों और नियमों की बधता (Validation of certain Acts and Regulations)—साधारणतः 31 (ग) में दी गई बातों का विरोध किए बिना अनुसूची 9 में दिये हुए कोई भी कानून और नियम अवध नहीं समझे गये। उह इस आधार पर अवध नहीं ठहराया जा सकता कि इस भाग में दी हुई धाराओं और नियमों का वह उल्लंघन करते थे। संक्षेप में, अनुच्छेद 31 (ग) और (ख) का उद्देश्य यह था कि जमादारी उ मूलन या भूमि सुधार सम्बन्धी जो भी कानून विभिन्न राज्यों के विधानमण्डलों ने बनाये उह इस आधार पर कि वे कुछ मूल अधिकारों का अतिक्रमण करते थे अवध घोषित नहीं किया जा सका।

प्रालोचना—सावजनिक प्रयोजन के लिए प्रतिफल देकर सम्पत्ति के अजन सम्बन्धी धाराओं काफी उलझी हुई हैं परन्तु एक अच्छी बात यह है कि प्रतिफल व्यवस्था के विरुद्ध कोई कानूनी कायवाही नहीं की जा सकती। वास्तव में, प्रतिफल की राशि या मात्रा न्यायालयों के विधायीय नहीं रखी गयी। दूसरे शब्दों में, न्यायालय यह विचार करने से बचिता कर दिये गये हैं कि प्रतिफल उचित है या नहीं।¹ समुक्त राज्य अमरीका और आस्ट्रेलिया के संविधानों में न्यायोचित प्रतिफल की व्यवस्था है। इसमें यह स्पष्ट है कि हमारा संविधान सम्पत्ति के अजन हतु विधानमण्डल कि ही अन्तिम अधिकार प्रदान करता है, किन्तु न्यायालय इस बात की जांच अवश्य ही कर सकत है कि कहीं प्रतिफल सम्बन्धी उपबन्ध संविधान पर धोखा मात्र तो नहीं है अर्थात् जो प्रतिफल दिखाया गया है वह वास्तव में प्रतिफल है या केवल दिखावा। इस सम्बन्ध में महत्वपूर्ण बात तो यह है प्रतिफल कितना हो इसका अन्तिम निणय जनता के निर्वाचित प्रतिनिधियों के हाथ में छोड़ा गया है।

सांविधानिक उपचार का अधिकार—अनुच्छेद 32 के अनुसार मूल अधिकारों को लागू करने के लिए सर्वोच्च न्यायालय द्वारा समुचित कायवाही करने के अधिकार की गारंटी मिली है। इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए सर्वोच्च न्यायालय को ऐसे निदेश, आदेश या लेख जो भी समुचित हो, जारी करने की शक्ति दी गयी है। सर्वोच्च न्यायालय की इन शक्तियों पर बिना प्रतिकूल प्रभाव डाले संसद कानून द्वारा किसी दूसरे को अपने अध्याधिकार की सीमाओं के भीतर सर्वोच्च न्यायालय द्वारा प्रयोग की जाने वाली ऐसी सब अवस्था किसी शक्ति का प्रयोग करने का अधिकार दे सकती है। साथ ही संविधान में अवस्था उपबन्धित आवश्यकता का छोड़कर इस

¹ The chief provision of the Amendment is that compensation under article 31 is no more a justiciable matter under the Constitution. Thus the question of compensation is withdrawn from the field of judicial determination and placed exclusively in the will of the legislature whatever might be the compelling reason for the adoption of such measure. The Fourth Amendment has brought about a major departure from the original intention of the framers of the Constitution.—Pylee M V *India's Constitution* p 130

पूरी तरह से पोषित किसी शिक्षा संस्था में कोई धार्मिक शिक्षा न दी जायेगी। परंतु यह बात ऐसी शिक्षा संस्थाओं पर लागू न होगी, जिनका प्रशासन तो राज्य करता हो, किंतु जो किसी ऐसे धर्म या याग के अधीन स्थापित हुई हो, जिसके अनुसार उस संस्था में धार्मिक शिक्षा देना, आवश्यक हो। इसके अतिरिक्त राज्य स अंगीकार जयवा राज्य से आर्थिक सहायता पान वाली शिक्षा संस्था में पढ़ने वाले किसी व्यक्ति को ऐसी संस्था में दी जाने वाली धार्मिक शिक्षा में भाग लेने के लिए अथवा उसमें या उसमें लगे स्थान में की जाने वाली धार्मिक उपासना में उपस्थित होने के लिए बाध्य न किया जायेगा, जब तक कि वह व्यक्ति स्वयं, यदि वह वयस्क है, अथवा उसका संरक्षक इसके लिए अपनी सहमति न दे दे।

यह तो पहले ही बताया जा चुका है कि हमारे सविधान निर्माताओं ने धर्मनिरपेक्ष राज्य का आदेश को, जो आधुनिक प्रगतिशील विचारधारा के अनुकूल है अपनाया है। धार्मिक स्वतंत्रता का महत्त्व भारत में जय देश से बढ़कर ही है, क्योंकि यहाँ पर विभिन्न धर्मों के अनुयायी बड़ी संख्या में रहते हैं और सभी धर्मावलम्बी धर्म का अपने वैयक्तिक तथा सामाजिक जीवन में बहुत महत्त्व देते हैं। जहाँ तक धर्म का सम्बन्ध है राज्य किसी विशेष धर्म को कोई महत्त्व न देगा और राज्य की नीति सभी धर्मों के प्रति तटस्थता की रहेगी, किंतु इसका यह अर्थ कदापि नहीं कि राज्य नास्तिकता को प्रोत्साहन देगा। इसका आधार यह है कि धर्म का सम्बन्ध व्यक्ति के व्यक्तिगत जीवन से है, जिससे राज्य का कोई विशेष सम्बन्ध नहीं है। दूसरे शब्दों में, राज्य का एक राजनीतिक समुदाय के रूप में, व्यक्तियों के सामाजिक सम्बन्धों से सम्बन्ध है न कि व्यक्ति और उसके ईश्वर के बीच सम्बन्ध। अतः करण की स्वतंत्रता का यही आशय है। अतएव धर्मनिरपेक्ष राज्य वह राज्य है जिसका अपना कोई धर्म न हो और जो नागरिकों के बीच धार्मिक आधार पर कोई विभेद न करे। ऐसे राज्य स किसी धर्म को कोई विशेष अधिकार प्राप्त नहीं हो सकता और न ही किसी व्यक्ति को किसी धर्म विशेष को मानने या न मानने के लिए कोई प्रोत्साहन दिया जा सकता।

सांस्कृतिक तथा शिक्षा सम्बन्धी अधिकार—भारत के राज्य जैन अथवा उसके किसी भाग के निवासी नागरिकों के किसी समूह को, जिसकी अपनी विशेष भाषा, लिपि या संस्कृति है उसे बनाए रखने का अधिकार है। परंतु राज्य द्वारा पोषित अथवा राज्य कोष स सहायता पान वाली किसी शिक्षा संस्था में किसी भी नागरिक को केवल धर्म मूलवश जाति, भाषा तथा इनमें से किसी के आधार पर प्रवेश से वंचित नहीं किया जा सकता। इसके अतिरिक्त शिक्षा संस्थाओं का सहायता देने में राज्य किसी शिक्षालय के विरुद्ध इस आधार पर विभेद नहीं कर सकता कि वह धर्म या भाषा पर आधारित किसी अल्पसंख्यक वर्ग के प्रयोजन में है। सभी अल्पसंख्यकों को जो धर्म सम्प्रदाय या भाषा आदि पर आधारित हो सकते हैं, अपनी संस्कृति के सम्बन्ध में स्वतंत्रता मिली है। वे अपनी विशेष भाषा या लिपि या संस्कृति को बनाए रख सकते हैं। किंतु अनेक राष्ट्रवादी धर्म, सम्प्रदाय अथवा भाषा आदि पर आधारित संस्थाओं का अंत करने अथवा कम से कम उन्हें राज्य द्वारा आर्थिक सहायता प्रदान न करने के पक्ष में है। परंतु हम यह न भूलना चाहिए कि भारत एक विशाल देश है, जिसमें विविध भाषाएँ, लिपियाँ व संस्कृति के विभिन्न रूप पाए जाते हैं। वास्तव में, भारत की विशेषता ही विविधता में एकता है। अतएव इन सभी के विकास के लिए सविधान में पर्याप्त गारंटी देना उचित ही है। अतः जहाँ एक ओर विभिन्न अल्पसंख्यक वर्गों को अपनी रुचि की शिक्षा संस्थाएँ स्थापित करने व उनका प्रशासन करने का अधिकार मिला है दूसरी ओर किसी भी राज्य द्वारा पोषित अथवा राज्य कोष स सहायता-प्राप्त संस्था में जय वर्गों के विद्यार्थियों के प्रवेश पर कोई रोक नहीं लगायी जा सकती।

सम्पत्ति का अधिकार—किसी व्यक्ति को उसकी सम्पत्ति स कानून के प्राधिकार के बिना वंचित नहीं किया जा सकता। साथ ही कोई स्थावर या जगम सम्पत्ति ऐसे कानून के

इस आशय में सत्य का अधिक अंश नहीं है, क्योंकि स्वातंत्र्य अधिकार को केवल बाह्य युद्ध अथवा व्यापक आन्तरिक अशांति से उत्पन्न होने वाले आपात्काल के दौरान ही स्वगित किया जा सकता है। ऐसे काल में व्यक्ति की स्वतंत्रता से राज्य की सुरक्षा का महत्त्व कहीं अधिक बढ़ा हुआ मानना उचित है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति द्वारा इस सम्बन्ध में निकाले गये आदेश को यथाशीघ्र सदन के दोनों सदनों में स्वीकृति के लिए रखा जाना आवश्यक है अर्थात् उम पर निर्वाचित प्रतिनिधियों की स्वीकृति मिलनी चाहिए। अनुच्छेद 14, 19, 21 और 31 पर यदि हम एक साथ विचार करें तो यह निष्कर्ष निकलेगा कि भारत में अब विधि का शासन (Rule of law) स्थापित हो गया है। जब हम अपने संविधान में प्रगणित मूल अधिकारों की तुलना सोवियत संघ के संविधान में दिये गये अधिकारों से करते हैं तो हमें निम्नलिखित तीन बातों में अंतर मिलता है—

प्रथम तो यह कि कुछ महत्वपूर्ण अधिकारों जैसे काम पाने का अधिकार, आराम और अवकाश का अधिकार, भौतिक सुरक्षा का अधिकार, शिक्षा का अधिकार आदि का हमारे संविधान में अभाव है, जबकि इन्हें सोवियत संघ के संविधान में महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है। आज की आर्थिक कठिनाइयों के काल में काम पाने आदि अधिकारों का अभाव बहुत ही खलता है, किंतु इस सम्बन्ध में हमें यह बात ध्यान में रखनी चाहिए कि हमारे संविधान निमाता देश की वर्तमान परिस्थितियों में तथा प्रजातन्त्रात्मक प्रणाली को अपनाते हुए ऐसी व्यवस्था नहीं कर सकते थे। फिर भी इनमें से कुछ अधिकारों की पूर्ति करने की व्यवस्था उद्धाने राज्य नीति के निदेशक सिद्धांतों में सम्मिलित करके की है। दूसरे सोवियत संघ में स्वातंत्र्य अधिकार को छोड़कर जा व्यवहार में अत्यधिक सीमित है अन्य अधिकारों के समुचित उपभाग के लिए राज्य की ओर से व्यवस्था की जाती है। अतः हमारे देश में ऐसी व्यवस्था करने का कोई बड़ा प्रयत्न नहीं हो सका है। तीसरे, सोवियत संघ के संविधान में अधिकारों के समान उनसे अधिक महत्वपूर्ण स्थान नागरिकों के कर्तव्यों का है, किंतु हमारे संविधान में उनका कोई उल्लेख नहीं है यद्यपि वे अधिकारों में ही निहित कहे जा सकते हैं, क्योंकि अधिकार और कर्तव्य एक ही वस्तु के दो पहलू हैं।

5 फ्रांस में नागरिकों के अधिकार

वर्तमान संविधान की प्रस्तावना में यह कहा गया है कि फ्रांस की जनता 1789 में घोषित मानव अधिकारों तथा 1946 के संविधान की प्रस्तावना में प्रगणित अधिकारों का कर्तव्य को स्वीकार करती है। अतएव यहाँ पर 1948 के संविधान की प्रस्तावना में प्रगणित अधिकारों का कर्तव्यों का दिया जाना आवश्यक और उपयुक्त प्रतीत होता है, जो अग्रलिखित हैं (1) स्त्रियों को पुरुषों के समान ही अधिकारों की प्रत्याभूति (Guarantee) कानून द्वारा की गई है। (2) यदि किसी विदेश में किसी व्यक्ति को स्वतंत्रता से सम्बंधित गतिविधियों के कारण सताया जाय तो फ्रांस ऐसे व्यक्तियों को शरण का अधिकार देता है। (3) प्रत्येक व्यक्ति का कर्तव्य है कि वह काम करे और उसे काम पाने का अधिकार है। किसी भी व्यक्ति को अपना काम या नौकरी में अपन उद्भव (origin), जन्म मत या विश्वास के कारण बाई हाजिरी नहीं पहुँचाई जायेगी। (4) प्रत्येक व्यक्ति को अपने अधिकारों और हितों की रक्षा का अधिकार है और उनकी रक्षा यह ट्रेड यूनियनों में सम्मिलित हो सकता है। (5) हड़ताल करने का अधिकार (right to strike) का प्रयोग कानूनों की सीमाओं के भीतर किया जा सकता है। (6) प्रत्येक श्रमिक अपने प्रतिनिधियों के द्वारा व्यवसाय के प्रबंध और काम करने की दशाओं में निवारण में सामूहिक मोर्चे (collective bargaining) में भाग ले सकता है। (7) राष्ट्र प्रत्येक व्यक्ति और परिवार को उनके विवास हेतु आवश्यक दशाओं की उचित व्यवस्था का विश्वास दिलाता है। (8) यह सभी को विशेष रूप से बालकों, माताओं और बूढ़ों के स्वास्थ्य की रक्षा, भौतिक सुरक्षा, आराम

द्वारा दी गयी गारण्टी को निलम्बित (suspend) नहीं किया जा सकता। अतएव मूल अधिकारों की रक्षा के लिए सर्वोच्च न्यायालय में प्राथमिकता प्रदान की जा सकती है और न्यायालय प्रत्यक्षीकरण, परमादेश, प्रतिषेध, अधिकार पृच्छा और उत्प्रेषण आदि लेख जारी कर सकता है। प्रत्यक्षीकरण के अधिकार उच्च न्यायालयों को भी दिये गये हैं।

इस अधिकार का विशेष महत्त्व है। ऐसा किया जाना अनिवार्य और उचित ही था, सांविधानिक उपचार का अधिकार तो अन्य अधिकारों की आत्मा है। सर्वोच्च न्यायालय चिरजीवित होने के लिए मुकदमों में दिये गये निर्णयों की इन बातों से इस अनुच्छेद का महत्त्व स्पष्ट होना चाहिए—(अ) इस अनुच्छेद का मुख्य उद्देश्य संविधान द्वारा प्रत्याभूत मूल अधिकारों को लागू करना है, (आ) इसका उद्देश्य मूल अधिकारों को लागू करना है, जिसकी आवश्यकता मण्डल अथवा कार्यपालिका किसी भी कार्य के कारण उत्पन्न हो सकती है, और (इ) कोई भी व्यक्ति जिसे संविधान द्वारा प्रत्याभूत किसी भी मूल अधिकार में हस्तक्षेप की शिकायत हो, इस लिए स्वतन्त्र है कि वह सर्वोच्च न्यायालय में उपचार हेतु जाय।

अनुच्छेद 33 के अंतर्गत संसद को शक्ति प्राप्त है कि वह कानून से यह निर्धारित करे कि इस भाग द्वारा दिये गये अधिकारों में से किसी का संसद सेनाओं के सदस्यों के लिए होने की अवस्था में उसका किस सीमा तक निषेध आदि लगाकर सुधार किया जाय, जिससे उनके कर्तव्यों का उचित पालन हो सके तथा उनमें अनुशासन सुनिश्चित रूप से बना रहे। अतिरिक्त संशोधित अनुच्छेद 34 के अनुसार संसद को यह भी अधिकार है कि जिन क्षेत्रों में शासन लागू हो उनमें किये गये कार्यों तथा दिये गये दण्ड को वह कानून द्वारा उचित कर सकती है। इसका प्रभाव यह होगा कि ऐसे क्षेत्रों में सैनिक शासन के दौरान मूल अधिकार निलम्बित रहेंगे। अनुच्छेद 35 में उन कानूनों के लिए व्यवस्था की गयी है, जिनका उद्देश्य मूल अधिकारों के प्राविधानों को कार्यरूप देना हो। इसका अंतर्गत समर्थन को इन विषयों के कानून बनाने की अन्तर्गत शक्ति प्राप्त है—सांविधानिक उपचार का अधिकार, सांविधानिक अधिकारों के हेतु निवास सम्बन्धी योग्यताओं को विहित करना, सैन्य सेनाएँ और सैनिक कानून। को यह भी अन्तर्गत शक्ति प्राप्त है कि वह मूल अधिकारों के अंतर्गत वने कानूनों का उल्लंघन करने वाले अपराधों के लिए दण्ड विहित करे। संविधानों के अनुसार इन सभी विषयों से सम्बन्धित के लिए राज्यों को किसी प्रकार की शक्ति वातन बनाने की मनाही की गयी है। इन प्राविधानों के अंतर्गत स्पष्टतः इन विषयों के बारे में सम्पूर्ण देश के लिए सामान्य स्तरों की स्थापना करना शक्ति यदि राज्यों को इन विषयों के बारे में कानून बनाने के कुछ भी अधिकार प्रदान किये तो वह इकहरी नागरिकता और राष्ट्रीय एकता की स्थापना में बाधक सिद्ध होते।

मूल अधिकारों का निलम्बित किया जाना—जब देश में बाह्य आक्रमण या आंतरिक अशांति के कारण राष्ट्रपति द्वारा आपातकालीन घोषणा का प्रवर्तन हो तो राष्ट्रपति के आदेश करने पर अनुच्छेद 19 द्वारा प्रदान किये गये स्वतन्त्रता सम्बन्धी सभी अधिकार निलम्बित जा सकते हैं। साथ ही राष्ट्रपति मूल अधिकारों की प्राप्ति या रक्षा के लिए न्यायालयों को कार्य करने का अधिकार भी स्थगित कर सकता है। ऐसा आदेश राष्ट्रपति द्वारा भारत अथवा उसके किसी भाग के लिए जारी किया जा सकता है, परन्तु जितना शीघ्र हो सकेगा ऐसा आदेश संसद के दोनों सदनों के सामने रखा जायेगा। ऐसी आपातकालीन घोषणा के दौरान अनुच्छेद 19 में दी गयी कोई शक्ति पर सीमा न लगायेगी परन्तु उद्घोषणा की समाप्ति पर ऐसा कोई भी कानून विरोध की सीमा तक अप्रभावी हो जायेगा।

समालोचना—कुछ आलोचकों का यह कथन है कि स्वातंत्र्य अधिकारों को स्थगित करना जो देश की वांछना है तथा ऐसा करने से राज्य का रूप सर्वाधिकारवादी हो जायेगा। परन्तु

7 जापान में नागरिकों के अधिकार

सविधान १ तीसरे अध्याय में नागरिकों के अधिकारों व कर्तव्यों का प्रमाण दिया गया है। नागरिकों को प्राप्त प्रमुख अधिकार इस प्रकार हैं—'जाता तो उन मूल मानव अधिकारों में से किसी एक व भी उपयोग नहीं होता जायेगा, जिन्हें उन सदैव व लिए अनतिक्रमणीय अधिकारों के रूप में प्रदान किया गया है। सभी लोगों का व्यक्तित्व के रूप में माना जाएगा। विधि निर्माण और अन्य सरकारी मामलों में उनके जीवन, स्वतंत्रता व सुख की प्राप्ति के प्रयत्नों के अधिकार का इस सीमा तक स्वीकार किया जायेगा जहाँ तक कि यह सार्वजनिक, उत्पाण में हस्तक्षेप न करे। कानून के अंतर्गत, सभी नागरिक सम हैं और मूलतः, धार्मिक विश्वास, लिंग अथवा सामाजिक पद के कारण उनके बीच राजनीति, धार्मिक और सामाजिक व धन में कोई भेदभाव नहीं किया जायेगा। पीढ़ी का भाग्य प्राप्त नहीं होगा। जनता को अपने सार्वजनिक अधिकारियों का चुनना और उन्हें अपदस्थ करने का अनपहरणीय अधिकार है। सभी सार्वजनिक अधिकारों जनता के सौंपे हैं। सार्वजनिक अधिकारियों का चुनाव में मुक्त मतदान का अधिकार नहीं दिया जायेगा। इस अतिरिक्त सभी प्रकार की स्वतंत्रताएँ—विचार और धार्मिक विश्वास, सभा करने और सभ बनाने, विश्वास, शिक्षा, विवाह आदि की प्रत्याभूति दी गई हैं।

सभी व्यक्तियों को स्वस्थ और सुसंरक्षित जीवन के निम्नतम स्तरों का बनाए रखने का अधिकार होगा। जीवन के सभी क्षेत्रों में राज्य सामाजिक उत्पाण व सुरक्षा और जन स्वास्थ्य के विस्तार व प्रोत्साहन के लिए प्रयत्न करेगा। अपनी योग्यता के अनुसार सभी व्यक्तियों को सभ शिक्षा व काम पान का अधिकार है। वेतन, काम के घंटा, आराम और काम की दशाओं के स्तरों को कानून द्वारा नियंत्रित किया जायेगा। बच्चा का शोषण नहीं होगा। श्रमिकों को संगठित होने और सामूहिक रूप में वेतन आदि के लिए वाय करने की प्रत्याभूति है। सम्पत्ति रखने अथवा उसके स्वामित्व के अधिकार का अतिक्रमण नहीं किया जायेगा। प्रतिवत् दकर निजी सम्पत्ति को सार्वजनिक प्रयोग के लिए प्राप्त किया जा सकता है।

सविधान में केवल दो कर्तव्यों का समावेश किया गया है। काम पान के अधिकार के साथ यह भी कहा गया है कि काम करना सभी व्यक्तियों का कर्तव्य है। इस प्रकार सोवियत संघ के सविधान की भाँति जापान का सविधान भी नागरिकों को काम करने का अधिकार व कर्तव्य प्रदान करता है। सविधान में कहा गया है कि कानून के अनुसार सभी व्यक्तियों से कर लिया जा सकता है। सविधान में कर्तव्यों का उल्लेख महत्वपूर्ण है, परन्तु सविधान के अध्ययन से यह पता नहीं लगता कि काम पान के अधिकार को वास्तविक बनाने के लिए राज्य क्या करेगा। विभिन्न प्रकार की स्वतंत्रताओं की प्रत्याभूति दी गयी है और उनके मनवाने के लिए पीड़ित व्यक्ति न्यायालयों की सहायता भी ले सकते हैं, परन्तु यह स्पष्ट नहीं है कि वहाँ न्यायालयों को विभिन्न प्रकार के लेख (writs) जारी करने का अधिकार दिया गया है अथवा नहीं।

यहाँ पर हम नागरिकों के स्वातंत्र्य अधिकारों और उनकी रक्षा का संक्षिप्त विवेचन देना आवश्यक समझते हैं। 'यदि किसी व्यक्ति को किसी सरकारी अधिकारी के अवधकाय सहानि पहुँचे तो वह कानून की व्यवस्था के अनुसार राज्य अथवा सार्वजनिक संस्था (public entity) के विरुद्ध क्षतिपूर्ति के लिए न्यायिक कार्यवाही कर सकता है।' विचार और अंतरात्मा की स्वतंत्रता का अतिक्रमण नहीं किया जा सकता। सभी व्यक्तियों को धार्मिक स्वतंत्रता की प्रत्याभूति दी गयी है। राज्य किसी भी धार्मिक संगठन को कोई विशेषाधिकार प्रदान नहीं करेगा। सभा करने, सभ बनाने, भाषण, प्रेस व अन्य प्रकार की अभिव्यक्तियों की स्वतंत्रता प्रदान की गयी

और अवकाश की प्रत्याभूति देता है। (9) राष्ट्र मभी बालको और श्रौढो को शिक्षा, व्यावसायिक प्रशिक्षण और संस्कृति के समान लाभों की गारण्टी प्रदान करता है। सभी श्रेणियों की निशुल्क, धर्मनिरपेक्ष और मानवजनिक शिक्षा की स्थापना करना राज्य का वत्तव्य है। (10) अधिकारा और कत्तव्या की समता के आधार पर जाति और धर्म के भेदभाव बिना फ्रांस अपने उपनिवेशों की जनता के साथ मिलकर फ्रेंच सघ का निमाण करता है।

अधिकारा का महत्त्व—वास्तव म फ्रांस ही प्रथम देश है जिसने 1789 की महान् क्रांति के उपरांत मानव अधिकारों की प्रसिद्ध घोषणा की थी। इसके सभी गणतन्त्रीय संविधानों म नागरिक अधिकारों के प्रगणन को महत्त्वपूर्ण स्थान दिया गया है। परन्तु वत्तमान संविधान के निमाता-जा ने अधिकारा की घोषणा के बिषय म यह काफी समझा कि उह संविधान की प्रस्तावना म प्रगणित कर दिया जाय।¹ यह स्पष्ट है कि कानूनी दृष्टि से उनका महत्त्व उतना नहीं है जितना कि संविधान में वर्णित मूल अधिकारा का होता है और जसा कि संयुक्त राज्य अमरीका या भारत म है। ऊपर वर्णित विभिन्न अधिकार तो केवल सिद्धांतों का विवरण है, कानूनी उपबंध नहीं है। संयुक्त राज्य अमरीका और भारत म यदि कोई व्यक्ति सरकारी अधिकारी, नायपालिका अथवा विधायिका किसी अधिकार का उल्लंघन करते है तो पीडित व्यक्तियों के लिए सांविधानिक उपचार की व्यवस्था है, परन्तु फ्रांस म ऐसी बात नहीं है। फ्रांस के नागरिक अधिकारों को नुसला संयुक्त राज्य अमरीका के अधिकारपत्र (Bill of Rights) स न की जाकर स्वतन्त्रता के घोषणापत्र म की जानी उचित है। फ्रांस म नागरिकों के अधिकारा की रक्षा के लिए कोई सांविधानिक व्यवस्था नहीं है।

6 स्विट्जरलैण्ड में नागरिकों के अधिकार

उस संविधान म बिशेष रूप से अधिकारपत्र का अभाव है। किन्तु सघ के ढंठनों के संविधानों म इतर उधर बिखरी हुई विभिन्न धाराओं के अंतर्गत नागरिकों को वे सभी सामान्य अधिकार व स्वतन्त्रताएँ प्राप्त है, जो कि साधारणतया अय प्रजातन्त्रों के नागरिकों को प्राप्त होती हैं। नागरिकों के प्रमुख राजनीतिक, सामाजिक और आर्थिक अधिकार व स्वतन्त्रताएँ इस प्रकार हैं। सभी नागरिकों को अंतरात्मा और धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार है, परन्तु इस स्वतन्त्रता के होते हुए भी नागरिकों को आवश्यक नागरिक कत्तव्यों, जैसे—सैनिक सेवा का पालन करना पड़ता है तथा सभी स्विस् नागरिकों को कानून के समक्ष समता का अधिकार प्राप्त है तथा पत्रों की स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति दी गई है। अय महत्त्वपूर्ण अधिकार ये हैं—भाषण की स्वतन्त्रता, सघ बनाने की स्वतन्त्रता, विवाह की स्वतन्त्रता, व्यापार व उद्योग की स्वतन्त्रता, वैयक्तिक और पारिवारिक स्वतन्त्रता। उनका एक महत्त्वपूर्ण अधिकार यह है कि वे कंठनों के सावजनिक स्कूलों म निशुल्क एव असाम्प्रदायिक प्रारम्भिक शिक्षा प्राप्त कर सकते हैं। हे स ह्यूबेर के मतानुसार स्विट्जरलैण्ड ही यूरोप महाद्वीप म शायद अकेला देश है, जिनम व्यक्ति की धार्मिक, वादिक और जायिक स्वतन्त्रता की संयुक्त राज्य अमरीका के बराबर रक्षा की जाती है और जिसकी कानूनी पद्धति, जहा तक स्वतन्त्रता का सम्बन्ध है, संयुक्त राज्य अमरीका से बहुत मिलती है। यदि किसी अधिकार का अतिक्रमण हो तो प्रत्येक नागरिक सर्वाच्च न्यायालय—संघीय ट्रिब्यूनल म शिकायत ले जा सकता है और यदि उसकी शिकायत का आधार उचित हो तो यह भी सम्भव है कि जनता द्वारा स्वीकृत कानून भी गिरा दिया जाय।

¹ The framers of the constitution of the Fifth French Republic dealt with the problem of a declaration of rights—a historic and transitional part of French Constitution making by placing it in the Preamble to the Constitution and contending themselves with proclaiming their attachment to the Rights of Man and the principles of National Sovereignty. Wh are K C, Modern Constitution p 72

देश की प्रतिरक्षा प्रत्येक नागरिक का अधिकार तथा सर्वाच्च कर्तव्य और सम्मान की बात है। प्रत्येक नागरिक को जो कोई भी सावजनिक या सामाजिक पद दिया जाय, उसका दायित्वों को ईमानदारी से पूरा करना होगा और वह उन्हें पूरा करने के लिए व्यक्तित्वगत रूप से उत्तरदायी होगा। प्रत्येक नागरिक को संविधान और कानूनों का पालन करना होगा। संविधान द्वारा प्रत्याभूत स्वतन्त्रताएँ और अधिकार अनपहरणीय हैं और उन्हें किसी कानून द्वारा प्रतिबन्धित नहीं किया जायेगा। इन स्वतन्त्रताओं और अधिकारों का स्वयं संविधान के आधार पर प्राप्त किया जायेगा। केवल उनके प्राप्त किये जाने के ढंग को ही कानून द्वारा विहित किया जा सकता है। संविधान द्वारा प्रत्याभूत स्वतन्त्रताओं और अधिकारों के लिए 'यायिक' रक्षण की व्यवस्था की जायेगी।

उपर्युक्त अधिकारों और कर्तव्यों की सूची काफी विस्तृत है, उसमें प्रायः सभी प्रकार के सामाजिक, राजनीतिक एवं जायिक अधिकारों को स्थान दिया गया है। इन अधिकारों की अथवा प्रजातन्त्रात्मक संविधानों में सम्मिलित अधिकारों से तुलना करने पर इनमें कोई विशेष कमी नहीं दिखाई देती। इनकी एक प्रमुख विशेषता यह है कि इन्हें अनपहरणीय बनाया गया है और इन्हें कानून द्वारा प्रतिबन्धित नहीं किया जा सकता। साथ में यह भी कहा गया है कि विभिन्न स्वतन्त्रताओं और अधिकारों के लिए 'यायिक' रक्षण प्राप्त होगा। इस दृष्टि से युगोस्लाविया का संविधान सोवियत संघ के संविधान से अवश्य ही आगे बढ़ा है, परन्तु वह उनकी पूर्ति के लिए आवश्यक दशाज्ञा का वर्णन नहीं करता, जैसा कि सोवियत संघ के संविधान में किया गया है। चूँकि युगोस्लाविया में एक ही राजनीतिक दल है, अतः यह नहीं कहा जा सकता कि वहाँ के नागरिकों को प्राप्त राजनीतिक स्वतन्त्रताएँ कहाँ तक वास्तविक हैं।

9 कनाडा में नागरिकों के अधिकार

ब्रिटिश नाथ अमरीका कानून में संयुक्त राज्य अमरीका की भाँति अधिकार पत्र नहीं दिया गया है। ब्रिटेन की भाँति कनाडा में भी नागरिक स्वतन्त्रताएँ उपर्युक्त विधानमण्डल की दया पर निर्भर करती हैं। 'मोट रूप में आधारभूत नागरिक स्वतन्त्रताएँ जिनसे हमारा यहाँ सम्बन्ध है, सार में वही हैं जो ब्रिटेन में हैं। जिन बातों के लिए कानून मनाही नहीं करता उनको करने की कानून आना देता है।'¹ बग़वक को छोड़कर कनाडा के सभी प्रांतों में सामान्य कानून (common law) ही कनाडा के कानून हैं। परन्तु इस सम्बन्ध में दो बातें ध्यान देने की हैं—प्रथम, कुछ ऐसे मामलों की, जिनका नागरिक स्वतन्त्रताओं पर महत्त्वपूर्ण प्रभाव पड़ता है, ब्रिटिश नाथ अमरीका कानून में गारण्टी दी गई है और उन्हें संघीय तथा प्रांतीय विधानमण्डलों की पहुँच से बाहर रखा गया है। संवधान 93 ने कुछ धार्मिक समूहों को पृथक स्कूल खोलने के अधिकार की गारंटी दी है। संवधान 133 कुछ सावजनिक कार्यालयों में अंग्रेजी व फ्रांसीसी भाषाओं के प्रयोग के अधिकार की गारंटी देता है। इसमें यह भी कहा गया है कि कनाडा की पार्लियामेंट और बग़वक के विधानमण्डल के कानून उन दोनों ही भाषाओं में छाप और प्रकाशित किये जायेंगे। ये प्राविधान ऐसे अपवाद हैं जिनमें केवल ब्रिटिश पार्लियामेंट के कानून द्वारा ही परिवर्तन किया जा सकता है। दूसरे, हाल में ऐसी प्रवृत्ति का उदय हुआ है जो ब्रिटिश नाथ अमरीका कानून में अधिकार-पत्र को समाविष्ट करने के पक्ष में है। इस प्रवृत्ति को संयुक्त राष्ट्र संघ की जनरल एसेम्बली द्वारा 1948 में घोषित 'अधिकारों के सार्वभौमिक घोषणापत्र' को समर्थन मिला है, इस घोषणा ने कनाडा पर भी इसकी शर्तों के पालन हेतु एक प्रकार का दायित्व डाला है। उही बातों का ध्यान रखते हुए

है प्रत्येक व्यक्ति को अपना निवास स्थान छाटने, उसे बदलने और अपने व्यवसाय का छाटने की स्वतन्त्रता है, परन्तु यह है कि उससे सावजनिक कल्याण में हस्तक्षेप न हो। शमणिक स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति दी गयी है। विवाह का आधार केवल दोनों के बीच आपसी सहमति होगी। किसी भी व्यक्ति को उसके जीवन अथवा स्वतन्त्रता से वंचित न किया जायेगा और न ही उस पर सिवाय कानून द्वारा स्थापित प्रक्रिया के कोई दण्ड लागू किया जायेगा। अतः कहा जा सकता है कि जापान की कानूनी पद्धति में व दी प्रत्यक्षीकरण व सामान्य कानून के सिद्धांतों का स्वीकार किया गया है। व्यक्ति के स्वतन्त्र पद का मायता मिली है और जापान में विधि के शासन की व्यवस्था स्थापित हो गई है। संविधान में प्रणालित अधिकारों के अवलोकन से स्पष्ट है कि नागरिकों के अधिकारों और प्रायः सभी प्रकार की नागरिक स्वतन्त्रताओं पर बल दिया गया है।

8 युगोस्लाविया में नागरिकों के अधिकार

मनुष्य और नागरिक की स्वतन्त्रताओं व उनके अधिकारों को अनपहरणीय तथा संविधान में रक्षित समाजवादी व प्रजातान्त्रिक सम्बन्धों की अभिव्यक्ति बताया गया है जिनके द्वारा मनुष्य को सभी प्रकार के शोषण और स्वच्छाचारिता से मुक्ति दिलायी जा रही है। अधिकार और कर्तव्यों में सभी नागरिक, उपराष्ट्र, मूलजन, धर्म, लिंग, भाषा, शिक्षा अथवा सामाजिक पद में भेद होते हुए भी सम हैं। सभी कानून के समक्ष सम रहेंगे। नागरिक के सामाजिक स्वशासन के आधार का अतिक्रमण नहीं किया जा सकता। सामाजिक स्वशासन को प्राप्त करने के लिए नागरिक को निम्नलिखित अधिकार प्राप्त रहेंगे—

(1) निर्वाचक मण्डल और काम करने वालों की सभाओं में सामाजिक मामलों के ऊपर प्रत्यक्ष रूप में नियंत्रण करने का अधिकार, (2) उद्यम व कारखाने आदि से प्रबंध प्रशासन के लिए चुनाव में भाग लेने तथा उनके पदों के लिए खड़े होने का अधिकार, (3) राज्य के अंगों और सामाजिक स्वशासन आदि के अंगों के कार्यों की परीक्षा करने का अधिकार।

प्रत्येक ऐसे नागरिक का जिसकी आयु 18 वर्ष की हो गई हो, मतदाता अधिकार प्राप्त होगा। इस अधिकार को प्राप्त करने में नागरिक उम्मीदवारों को नामजद कर सकेंगे और प्रतिनिधिक निवाहों के लिए प्रतिनिधियों को चुन सकेंगे और वह स्वयं उन पदों के लिए लड़ा हो सकेंगे। काम करने का अधिकार और काम करने की स्वतन्त्रता के अधिकारों की प्रत्याभूति दी गई है। काम करने वाले व्यक्ति का काम के सीमित घण्टों तक ही काम करने का अधिकार है। पारस्परिकता और संगठन के सिद्धांत के अनुसार सभी कानून द्वारा स्थापित सामाजिक सुरक्षा की एकरूप पद्धति के भीतर काम करने वाले का बीमा किया जायेगा।

विचार प्रकट करने की स्वतन्त्रता की प्रत्याभूति दी गई है। प्रेस और सूचना के अर्थ माध्यमों की स्वतन्त्रता, संघ बनाने की स्वतन्त्रता, भाषण व सावजनिक अभिव्यक्ति की स्वतन्त्रता, सभा करने की स्वतन्त्रता आदि की प्रत्याभूति दी गयी है। नागरिकों को अपनी उपराष्ट्रीयता और संस्कृति को अभिव्यक्त करने तथा अपनी भाषा बोलने की स्वतन्त्रता प्रदान की गई है। युगोस्लाविया की विभिन्न जातियाँ (उपराष्ट्रों) की भाषाएँ और उनकी लिपियाँ सम रहेंगी। धार्मिक विश्वास प्रतिवर्धन न होगा और वह व्यक्ति का निजी मामला रहेगा। किसी व्यक्ति को ऐसे कार्य के लिए दण्डित न किया जायेगा जो नियोजन के समय कानून द्वारा दण्डनीय न था अथवा जिसके लिए कानून में किसी प्रकार के दण्ड की व्यवस्था नहीं थी। नागरिकों को एक स्थान से दूसरे स्थान पर जाने तथा वसने की स्वतन्त्रता होगी। किसी नागरिक के मकान का अतिक्रमण नहीं किया जायेगा। उत्तराधिकार की प्रत्याभूति दी गयी है। प्रत्येक नागरिक को अपने स्वास्थ्य की रक्षा का अधिकार है।

काम पाने का अधिकार—आज की आर्थिक कठिनाइयों के युग में यह अकेला अधिकार अथवा सभी के बराबर महत्त्व का है। इसके अनुसार सोवियत संघ के प्रत्येक नागरिक को काम पाने का अधिकार प्राप्त है अर्थात् सबको काम देने और काम के परिमाण तथा गुण (quantity and quality of work) के अनुसार काम के वेतन देने की जिम्मेदारी राज्य की है। राष्ट्रीय अथवा संघीय समाजवादी व्यवस्था, सोवियत समाज के बढ़ते हुए उत्पादन, आर्थिक संकटा के अभाव और बेकारी के मिट जाने के कारण प्रत्येक नागरिक के लिए काम पाने का अधिकार सुरक्षित है।

विश्राम का अधिकार—इस अधिकार को सबसे पहले तो इस बात से सुरक्षित बना दिया गया है कि सोवियत संघ में किसी भी व्यक्ति को सप्ताह-भर में 46 घण्टा से अधिक काम नहीं करना पड़ता। सोवियत मजदूरों को, प्रत्येक सप्ताह में कम से कम एक पूरी छुट्टी, और शनिवार तथा छुट्टियों के पहले दिन कम काम के घण्टा के अतिरिक्त, कानूनी रूप में सबसे कम वार्षिक छुट्टी भी मिलती है। वार्षिक छुट्टी की कम से कम अवधि दो सप्ताह की है, लेकिन बहुत से मजदूरों को तीन सप्ताह या पूरे एक महीने की भी छुट्टी मिलती है, खनिज, सोहा और इस्पात के कारखानों के मजदूरों, कपड़े की मिलों के मजदूरों, रेलवे कर्मचारियों और अथवा मजदूरों को एक महीने की छुट्टी मिलती है। अध्यापकों और वैज्ञानिक कार्य करने वालों को दो महीने की छुट्टी दी जाती है। इनके अतिरिक्त प्रतिवर्ष करोड़ों मजदूर आरोग्यालयों या छुट्टियों की सैरगाहों में अपनी छुट्टियाँ बिताते हैं। आरोग्यालयों या छुट्टियों की सैरगाहों में स्थान जुटाने का खर्च राज्य की सामाजिक बीमा निधि से दिया जाता है। अधिकों के लिए इन स्थानों में या तो 70 प्रतिशत रियायत कर दी जाती है या फिर बिल्कुल मुफ्त प्रबंध होता है। सोवियत यूनियन भर में क्रीमिया और काकेशस में लगभग 4,000 आरोग्यालय और छुट्टियों की सैरगाहें तथा गंधक के पानी के स्रोत हैं, जहाँ कड़ा परिश्रम करने वाले लोग स्वास्थ्य लाभ करते हैं और विश्राम करके अपने रोगों को दूर करते हैं।

सामाजिक सुरक्षा और शिक्षा पाने का अधिकार—सोवियत संघ के प्रत्येक नागरिक को बुढ़ापे या बीमारी में या काम करने के लिए अयोग्य हो जाने पर राज्य की ओर से पोषण पाने का अधिकार है। राष्ट्र के व्यय में सामाजिक बीमों की व्यवस्था, मुफ्त इलाज और देश भर में स्वास्थ्य सुधार के लिए स्थानों का प्रबंध करके राज्य ने इस अधिकार को सुरक्षित बनाया है। सभी नागरिकों को शिक्षा पाने का अधिकार है। शिक्षा का अनिवार्य और सत्रवीं ग्रेड तक नि:शुल्क बनाकर उच्च शिक्षा पाने वाले विद्यार्थियों के लिए सरकारी छात्र वस्तियों का प्रबंध स्कूलों में उसी प्रदेश की भाँपा में शिक्षा देने की व्यवस्था और कारखाना, सरकारी खेता, मशीनों और ट्रक्टर के स्टेशन तथा सामूहिक खेता में औद्योगिक और कृषि शिक्षा संघों की प्रबंध द्वारा नागरिकों के इस अधिकार को सुरक्षित किया गया है।

सभी नागरिकों के लिए बिना किसी भेद भाव के सम अधिकार—सभी मूल जातियों व उप-राष्ट्रों के नागरिकों को समान अधिकार प्रदान किये गये हैं। किसी भी जाति के सोवियत नागरिक को इस बात का अधिकार है कि वह शासन की किसी भी संस्था के लिए चुनाव में खड़ा हो सके और किसी भी सरकारी पद पर नियुक्त हो सके। सभी सोवियत नागरिकों को समान कार्य के लिए समान वेतन मिलता है। उन्हें किसी भी प्रकार की शिक्षण संस्थाओं में प्रवेश और कोई धंधा अपनाने की समान स्वतंत्रता है। संघ में बसने वाली सभी राष्ट्रीयताओं के सभी लोगों में सोवियत संविधान पूर्ण समता की प्रतिष्ठा करता है। सभी नागरिकों को सभी क्षेत्रों में समान अधिकार प्राप्त है। स्त्रियों के इस अधिकार को सुरक्षित बनाने के लिए राज्य की ओर से यह व्यवस्था की गयी है कि राज्य की ओर से माँ और बच्चे की रक्षा, बतन के साथ प्रसूति-गृहों, बाल-घरों और किंडरगार्टन की सुविधाएँ तथा बड़े परिवार वाली माताओं के लिए राज्य की ओर से

संकेच्यान के विधानमण्डल ने 1947 मे एक अधिनियम पत्र को स्वीकार किया। 1960 म कनाडा की पालियामेंट ने भी संविधान म एक अधिनियम पत्र को सम्मिलित करने के लिए कानून बनाया।

1960 का अधिनियम पत्र—मानव अधिकारो को मायता प्रदान करत जोर उनके रक्षण के लिए 1960 म एक कानून बना। कानून के दो भाग हैं—प्रथम भाग म अधिकार पत्र दिया गया है जोर दूसरे म युद्ध, आक्रमण, विद्रोह अथवा उनकी धमकी की दशा म अधिकारों व स्वतंत्रताओं के पद का संविस्तार वर्णन किया गया है। प्रथम भाग मे अप्रलिखित प्राविधान है—
1 (अ) व्यक्ति का जीवन, स्वतंत्रता, शारीरिक सुरक्षा, सम्पत्ति क उपभोग और यह अधिकार भी कि किसी व्यक्ति को इनम स किसी से भी बिना कानूनी मायवाही क वचित नहीं किया जायगा, (आ) व्यक्ति को कानून के समक्ष समता और कानून की रक्षा का अधिकार, (इ) धर्म की स्वतंत्रता, (ई) भाषण की स्वतंत्रता, (उ) सभा करने व सच बनाने की स्वतंत्रता, और (ऊ) समाचार पत्रों की स्वतंत्रता। 2 कनाडा का प्रत्येक कानून, जब तक कि कनाडा की पालियामेंट स्पष्ट रूप से यह घोषित न करे कि वह अधिकार-पत्र के बावजूद भी कार्य म परिणत किया जायगा, इस प्रकार लागू किया जायगा और उसका ऐसा अर्थ लिया जायगा कि वह किसी भी अधिकार व स्वतंत्रता को रद्द न करेगा अथवा उनम कोई हस्तक्षेप न करेगा। कानून क दूसर भाग म अप्रलिखित प्राविधान मुख्य है—(1) प्रथम भाग म दिया गया कोई भी प्राविधान किसी भी ऐम मानव अधिकार या स्वतंत्रता को रद्द अथवा कम नहीं करेगा जो कि कानून के प्रारम्भ पर व्यक्तियों को प्राप्त रहूँ, चाहे उ ह भाग 1 म खोलकर प्रगणित न किया गया हो। (2) युद्ध क दौरान युद्ध सम्बन्धी कानून के प्रभावी सन्धान तब तक लागू न हांग जब तक कि सपरिषद् गवर्नर-जनरल यह घोषणा न कर कि युद्ध, आक्रमण या विद्रोह वास्तव म जारी है अथवा उनका मतलब है। (3) ऐसी घोषणा शीघ्र ही पालियामेंट क सामन रखी जायगी और यदि पालियामेंट का सत्र न हो रहा हा ता उसके बाद 15 दिन के भीतर।

10 सोवियत संघ मे नागरिकों के अधिकार

1936 के संविधान क दसवें अध्याय म नागरिकों क मूलभूत अधिकारों और उत्तथ्या का दिया गया है, इससे पूर्व के संविधानों म इस प्रकार की कोई व्यवस्था न थी। सोवियत संघिकाण से उसके नागरिकों क अधिकारों सम्बन्धी प्राविधानों और वास्तविक राज्यों क समान प्राप्ति का म अप्रलिखित पाँच बातों म अन्तर है (1) सोवियत संघ म विभिन्न अधिकारों का पूरा धारा यह है कि व धर्मिक क हितों क अनुकूल हांग और उनका उद्देश्य समाजवाद पदति का मुक्त रहना है। (2) यद्यपि इनम पाश्चात्य दशा की नीति नागरिक अधिकारों की सम्मिति है। कि मुक्त नम सामाजिक व आर्थिक अधिकारों, यथा काम करने का अधिकार, क नीति दूगरी स्थान दिया गया है। (3) इन सामाजिक और आर्थिक अधिकारों म राज्य का प्रभाव है। अतः राज्य और वास्तव मे व राज्य की सहायता का रूप मांग दिया है। (4) यदि व्यक्ति को एक साथ ही राज्य द्वारा की जाने वाली सुगर्भ है, अतः राज्य अधिकारों म सम्मिलित सदातिक वर्णन ही नहीं दिया गया है वरन् उन मायना का भी उचित दिया गया है उनसे उस मनवाया जा सकता है। (5) अधिकारों क माय कल्पना भी नम हुआ है। मायिकत क म प्रगणित अधिकारों का माट रूप म निम्न समूह क अन्तर्गत रखा जा सकता है।

4 Unlike others it lays stress on social and economic rights to rest and leisure to educate and to support for the total incapacitated. This is a code of state more if some of the et al Foreign Governments and their Backgrounds 20/7/71

विशेष महत्व है क्योंकि वहाँ बेकारी का अन्त हो गया है, श्रमिकों के लिए काम के घण्टे कम हुए हैं और काम करने की दशाओं में सुधार हुआ है। आलोचना न सत्य कहा है कि व्यवहार में व्यक्तिगत स्वतन्त्रता सम्बन्धी अधिकार वास्तविक नहीं है। सोवियत संघ में साम्यवादी दल के अतिरिक्त किसी अन्य दल को संगठित न होने देना संगठन की स्वतन्त्रता के अधिकार को अवास्तविक बना देता है। ऐसे ही वहाँ पर भाषण व समाचार पत्रों की स्वतन्त्रताएँ भी दिखावटी हैं, क्योंकि कोई भी व्यक्ति शासन की आलोचना नहीं कर सकता और समाचार पत्र शासन की नीति के विरोध में कोई बात प्रकाशित नहीं कर सकते। व्यवहार में, सरकारी अधिकारियों के बाय बहुत ही मनचाहे होते हैं और सभी प्रकार की स्वतन्त्रताओं पर विभिन्न प्रकार की रोक लगी है तथा अनगिनत अपराधियों के विरुद्ध मुकदमा में गुप्त याचिका बायवाही होती है।

संविधान में यह भी स्वीकार किया गया है कि विभिन्न प्रकार की स्वतन्त्रताओं का प्रयोग समाजवादी व्यवस्था को सुदृढ़ करने और परिष्कृत करने वालों के हित के अनुसार ही हो सकता है। हमें इस सम्बन्ध में दो-तीन बातें कहनी हैं। पहली, सोवियत शासन पद्धति और साम्यवाद के समर्थकों के अनुसार साम्यवाद विरोधी तात्ता के प्रचार और तत्त्वों को विभिन्न प्रकार की स्वतन्त्रताएँ नहीं दी जा सकती, क्योंकि ऐसा करने से क्रांति के परिणामों पर सख्ता प्रभाव पड़ सकता है। इस मत में सत्य का काफी अंश है। दूसरी, कि तु व्यवहार में इन सब बातों का अर्थ केवल साम्यवादी व्यवस्था को सुदृढ़ बनाना ही नहीं है बल्कि शासनाखंड दल के नेता के कार्यक्रम का समर्थन करना है, जिसे उचित नहीं माना जा सकता। तीसरी, सोवियत संघ में इन अधिकारों की रक्षा के लिए भारत तथा पाश्चात्य देशों की तरह मायपालिका को शक्ति प्राप्त नहीं है, 'मायपालिका स्वयं स्वतन्त्र नहीं है और उसे बड़ी प्रत्यक्षीकरण आदि महत्वपूर्ण सख्त जारी करने की शक्ति प्राप्त नहीं है।

कतव्य—सोवियत संघ के संविधान (अनुच्छेद 130, 131, 132, 133) में सोवियत संघ के नागरिकों के लिए अप्रलिखित कतव्य निर्धारित किये गये हैं। (1) सोवियत संघ के प्रत्येक नागरिक का कतव्य है कि वह सोवियत समाजवादी प्रजातन्त्रीय संघ के संविधान के अनुकूल चले, कानूनों का पालन कर श्रम सम्बन्धी अनुशासन को माने ईमानदारी के साथ अपने सावजनिक कतव्यों को पूरा करे और समाजवादी आचार व्यवहार के नियमों का सम्मान करे। (2) सोवियत व्यवस्था के पवित्र और अनुत्लघनीय आधार के रूप में, सभी श्रमिकों की समझ और सङ्कति के स्रोत के रूप में, सावजनिक तथा समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करना और उसे सुदृढ़ बनाना, सोवियत संघ के प्रत्येक नागरिक का कतव्य है। (3) सावजनिक, समाजवादी सम्पत्ति को हानि पहुँचाने वाले व्यक्ति जनता के शत्रु हैं। (4) सावजनिक सैनिक सेवा कानून द्वारा अनिवार्य है। (5) सोवियत संघ की सत्य शक्ति में पौजो सेवा करना सोवियत संघ के नागरिकों का सम्मानजनक कर्तव्य है। (6) देश की रक्षा करना सोवियत संघ के प्रत्येक नागरिक का पवित्र कर्तव्य है। मातृभूमि के साथ गद्दारी करना, वफादारी की शपथ को भंग करना शत्रु से मिल जाना राज्य की सत्य शक्ति को हानि पहुँचाना, जामूसी करना सबसे घृणित अपराध है और इनके लिए कानून में कड़ी सजा दी जाती है।

11 चीन में नागरिकों के अधिकार

चीनी साम्यवादियों ने दस में 'जनवादी गणतन्त्रात्मक अविनायकशाही' (People's Democratic Dictatorship) स्थापित की है। चीन का साम्यवादी शासन भी सोवियत शासन पद्धति की तरह सर्वाधिकारवादी अधिनायकशाही है परन्तु दोनों ही देशों में शासनपद्धति को प्रजातन्त्रात्मक बताया जाता है। अन्य प्रजातन्त्रीय राज्यों की तरह उनके संविधान में भी नागरिकों

आर्थिक सहायता । राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था की किसी भी शाखा में भाग लेने के जो विस्तृत अधिकार सोवियत स्त्रियों को प्राप्त हुए, उनके आधार पर वे देश के आर्थिक, सामाजिक व राजनीतिक जीवन में पुरुषों के बराबर अशभागी बन सकीं । समाजवादी निर्माण की प्रक्रिया में सोवियत संघ की स्त्रियों ने अपनी समता के अधिकार सुदृढ़ कर लिए और पुरुषों उन्हें अपने साथी और सहयोगी मानने लगे । पुरुषों के कंधे से कंधा लगाकर उन्होंने शहरो और कारखानों का निर्माण किया । उद्योग, विज्ञान और संस्कृति का विकास किया और युद्ध-काल में अपने देश की प्रतिरक्षा की । उन्होंने समाज में उचित स्थान प्राप्त कर लिया । सोवियत स्त्रियाँ अपने काम करने के अधिकार का प्रयोग करते हुए आधुनिक उद्योग की प्रमुख शाखाओं के भौतिक मूल्यों को ऊँचा उठाने में हाथ बँटा रही हैं । उद्योगों में लगे हुए कामगारों में 45.5 प्रतिशत स्त्रियाँ हैं ।

अंतःकरण, शरीर, घर व पत्र व्यवहार की स्वतन्त्रता—अंतःकरण की स्वतन्त्रता के अधिकार की रक्षा के लिए सोवियत संघ में घम का राज्य व स्कूल से कोई सम्बंध नहीं रखा गया है । साथ ही सभी नागरिकों को धार्मिक उपासना या धर्म विरोधी प्रचार की स्वतन्त्रता भी मिली है । शरीर, घर और पत्र व्यवहार की स्वतन्त्रता के अनुसार कोई भी नागरिक न्यायालय के निम्न अथवा प्रोक्युरेटर की अनुमति के बिना गिरफ्तार नहीं किया जा सकता । किसी भी नागरिक के घर में किसी को जबरदस्ती घुसने का अधिकार नहीं है । नागरिकों की चिट्ठी-पत्रों नहीं खोली जा सकती ।

भाषण, प्रेस, सभा और प्रदर्शन, जलूस आदि की स्वतन्त्रता—सोवियत संघ के प्रत्येक नागरिक को राज्य सत्ता की किसी भी सत्ता के लिए प्रतिनिधि चुनने और प्रतिनिधि चुन जाने का अधिकार है । सोवियत संघ के सभी नागरिकों को भाषण देने और पत्रों में अपने विचार व्यक्त करने, लोगों को एकत्रित करने और श्रमिकों को सभाये करने, जलूस निकालने तथा प्रदर्शन करने की आजादी दी गयी है । इन अधिकारों को व्यावहारिक रूप देने के लिए सोवियत संघ के श्रमिक-जनो का सभी भौतिक और राजनीतिक स्वतन्त्रताएँ प्राप्त हैं । सोवियत संघ में लिखकर अपने विचार व्यक्त करने की आजादी को सुनिश्चित बनाने के लिए श्रमिकों और उनके संगठनों को छापखाने और कागज के स्टॉक दे दिये गये हैं, जिससे कि वे पुस्तकें, पत्रिकाएँ और समाचार पत्र छाप सकें । प्रत्येक नागरिक को इस बात का अवसर दिया जाता है कि वह इन पत्रों में लिखे और किसी भी सरकारी अफसर की आलोचना कर सके । सोवियत यूनियन में भाषण, संगठन, सभाओं, जलूसों और प्रदर्शनों की आजादी इसलिए सुनिश्चित है कि सभी सावजनिक भवन, परिवहन के साधन आदि जनता की सम्पत्ति हैं और वे श्रमिकों को प्राप्य हैं । सोवियत नागरिकों का सावजनिक संगठनों में—जैसे ट्रेड यूनियनों, सहकारी संस्थाओं, नवयुवकों के संगठनों, सांस्कृतिक संस्थाओं, खेल-कूद की संस्थाओं, तकनीकी और वैज्ञानिक संस्थाओं में संगठित होने की स्वतन्त्रता है । अन्त में, श्रमजीवियों के हितों की रक्षा करने या राष्ट्रीय आजादी के युद्ध में भाग लेने के कारण पीड़ित किसी भी विदेशी नागरिक को सोवियत संघ में आश्रय देने का अधिकार है ।

समालोचना—संविधान के प्रारूप पर बोलते हुए स्टालिन ने नागरिकों को दिये जाने वाले अधिकारों के विषय में कहा था कि नागरिकों को केवल अधिकार नहीं, बल्कि उनके समुचित उपयोग की दशायें और आश्वासन भी प्रदान किये जा रहे हैं । इस कथन में सत्य का अंश है, क्योंकि काम करने और विश्राम आदि अधिकारों के उपयोग के लिए समुचित व्यवस्था की गयी है ।¹ विभिन्नी ने भी इन अधिकारों को सच्चा अधिकार-पत्र बताया है । इन अधिकारों में आर्थिक अधिकारों का

¹ What distinguishes the draft of the new Constitution is the fact that it does not confine itself to stating the formal rights of citizens but stresses the guarantees of these rights the means by which these rights can be exercised —Stalin on Draft Constitution.

किया जा सकता। प्रत्येक नागरिक का यह कर्तव्य है कि वह सावजनिक सम्पत्ति की रक्षा और उसका आदर करे। (3) कानून के अनुसार कर देना नागरिकों का कर्तव्य है। (4) स्वदेश की प्रतिरक्षा करना प्रत्येक नागरिक का पवित्र कर्तव्य है। कानून के अनुसार सैनिक सेवा करना प्रत्येक नागरिक का सम्मानित कर्तव्य है।

समालोचना—अधिकारों और कर्तव्यों को ध्यानपूर्वक देखने से कुछ बातें स्पष्ट होती हैं— (1) अधिकारों की सूची विस्तृत है। उसमें नागरिक के स्वतन्त्रता सम्बन्धी सामाजिक, और आज के युग में अधिक महत्त्वपूर्ण आर्थिक अधिकारों को सम्मिलित किया गया है। (2) अधिकारों को वास्तविक बनाने के उद्देश्य से उनके उचित उपभोग की व्यवस्था भी की गई है तथा की जा रही है। (3) सभी नागरिकों के अधिकार बिना किसी भेदभाव के सम हैं। (4) नागरिकों के आवश्यक और उचित कर्तव्यों को सविधान में प्रणालित करके उनके महत्त्व पर बल दिया गया है। (5) अधिकारों व कर्तव्यों की सूची सोवियत संघ के सविधान में दिये गये अधिकारों व कर्तव्यों से बहुत मिलती जुलती है। परन्तु विदेशी आलोचकों ने अधिकारों के व्यावहारिक रूप की आलोचना का प्रधान आधार यह है कि अथ साम्यवादी राज्यों की तरह चीन भी एक सर्वाधिकारवादी राज्य है। वहाँ स्वतन्त्रता को एक विशेष अर्थ में ही समझा जाता है अर्थात् नागरिकों को भाषण, सङ्घन आदि की सूची स्वतन्त्रता प्राप्त नहीं है। व्यवहार में, भाषण की स्वतन्त्रता का अर्थ साम्यवादी दल की नीति के समर्थन अथवा पक्ष में ही व्यक्त करने तक सीमित है। दल के मुख पत्र 'जनवादी दैनिक' के अनुसार मत की अभिव्यक्ति तक ही नागरिकों की स्वतन्त्रता सीमित है। यदि कोई व्यक्ति दल की नीति से मतभेद प्रकट करता है तो उसे दक्षिणपथी, प्रतिक्रियावादी अथवा क्रांति विरोधी कहा जाता है और उसके विरुद्ध उसी समय अथवा बाद में दण्डात्मक कार्रवाही की जाती है। घम की स्वतन्त्रता के विषय में भी कुछ ऐसी ही बात है। साम्यवादी खुले रूप में तो यह नहीं कहते कि वे घम का अन्त करना चाहते हैं, परन्तु सभी घमों को दल के नेता और कार्यकर्ता बुरी दृष्टि से देखते हैं। बहुत सारे घम पादरियों को क्रांति-विरोधी कहकर बंदी बनाया गया है और उन्हें कठोर श्रम का दण्ड दिया गया है।

वैयक्तिक स्वतन्त्रता के अधिकार भी वास्तविक नहीं हैं। बहुत से व्यक्तियों को बिना वारंट बन्दी बनाया गया है। नागरिकों के घरा का बहुधा अतिक्रमण किया जाता है। पुलिस बिना उचित कारणों या कानूनी आधार के घरों में घुस जाती है। जामूसी व्यवस्था को बहुत व्यापक बनाया हुआ है। पत्र व्यवहार के निजीपत्र में बहुधा हस्तक्षेप किया जाता है। यथाथ में, नागरिक स्वतन्त्रतायें तब तक वास्तविक नहीं हो सकती जब तक न्यायालय स्वतन्त्र नहीं है और उन्हीं नागरिक अधिकारों की रक्षा की शक्ति प्रदान नहीं की गई हो। चीन में न्यायालय स्वतन्त्र नहीं हैं और उन्हीं नागरिकों की स्वतन्त्रताओं की रक्षा के लिए आवश्यक शक्तियाँ भी प्राप्त नहीं हैं। अतः म, यह बात अति महत्त्वपूर्ण है कि साम्यवादी चीन में सत्ताधारी साम्यवादी दल किसी भी प्रकार के बाह्य अथवा आन्तरिक विरोध को सहन नहीं करता है यहाँ तक कि नई क्रांति के समर्थक तो केवल माओ के विचारों को ही सवमाय समझते हैं और माओ विरोधी साम्यवादी नेताओं को भी दल से निकाल रहे हैं।

के विभिन्न सामान्य अधिकारों और कर्तव्यों का प्रणालन किया गया है। नागरिका के अधिकार और कर्तव्य संविधान के तीसरे अध्याय में दिये गये हैं। महत्त्वपूर्ण अधिकारों और कर्तव्यों का सार निम्नलिखित है—

मताधिकार और स्वातन्त्र्य अधिकार—सभी नागरिक कानून के समुख सम हैं। सभी नागरिका का जो 18 वर्ष की आयु प्राप्त कर चुके हों, चाहे वे किसी राष्ट्रीयता, मूल-जाति, लिंग, व्यवसाय, सामाजिक उद्भव, धार्मिक विश्वास, शिक्षा, सम्पत्ति, पद अथवा निवास में हों (सिवाय ऐसे व्यक्तियों के जो पागल हों अथवा जिन्हें कानून द्वारा मताधिकार तथा चुनाव में खड़े होने के अधिकार से वंचित कर दिया हो) मताधिकार व चुनाव में खड़े होने का अधिकार है। नागरिकों को प्रदान की गयी विभिन्न स्वतन्त्रताएँ ये हैं—भाषण, प्रेस, सभा करने, सघ बनाने, जुलूस निकालने और प्रदर्शन आदि। राज्य ने इन स्वतन्त्रताओं के उपभोग के लिए आवश्यक सुविधाओं की व्यवस्था करके नागरिकों को उनके उपभोग की प्रत्याभूति दी है। नागरिकों को धार्मिक विश्वास की स्वतन्त्रता नागरिकों का शरीर की स्वतन्त्रता भी प्राप्त है और किसी नागरिक को किसी जन-यायालय के निर्णय अथवा जन प्रोक्क्यूटर की सहमति के बिना बन्दी नहीं बनाया जा सकता। नागरिकों के घरा का अतिक्रमण नहीं किया जा सकता और उनके पत्र व्यवहार का निजीपत्र कानून द्वारा सुरक्षित है। नागरिकों को निवास तथा उसके परिवर्तन की स्वतन्त्रता प्राप्त है।

आर्थिक अथवा सामाजिक सुरक्षा सम्बन्धी अधिकार—नागरिकों को काम पाने का अधिकार है, जिसके उपभोग के लिए राष्ट्रीय आर्थिक व्यवस्था के नियोजित विकास द्वारा प्रयत्न किये जा रहे हैं। श्रमिक जना का आराम और अवकाश पाने का अधिकार है। इसके उपभोग हेतु राज्य ने काम के घण्टे नियत किये हैं। नागरिकों को बुढ़ापे, बीमारी, और शारीरिक अयोग्यता में भौतिक सुरक्षा का अधिकार है। इस अधिकार के उपभोग की प्रत्याभूति सामाजिक बीमा, सामाजिक महायता और जन स्वास्थ्य सेवाओं की बढ़ती हुई सुविधाओं द्वारा दी गयी है। नागरिकों को शिक्षा पाने का अधिकार है। इस अधिकार के उपभोग का प्रत्याभूति देने के लिए राज्य विभिन्न प्रकार के शिक्षालयों, सांस्कृतिक और शिक्षा संस्थाओं का विस्तार कर रहा है। नागरिकों की वैज्ञानिक अनुसंधान साहित्यिक और कलात्मक रचनाओं की स्वतन्त्रता सुरक्षित है। राज्य ऐसे कार्यों में नागरिकों को सभी प्रकार का उत्साह और सहायता प्रदान करता है। स्त्रियों को जीवन के सभी क्षेत्रों—राजनीतिक, आर्थिक, सांस्कृतिक सामाजिक और घरेलू—में पुरुषों के सम अधिकार हैं। राज्य विवाह, परिवार, माता और सन्तान की रक्षा करता है।

अन्य अधिकार—नागरिकों को यह अधिकार है कि वे शासन के किसी अंग में कार्य करने वाले व्यक्ति को विरुद्ध कानूनी या उत्प्रेषण करने अथवा कर्तव्य का पालन न करने के लिए किसी भी स्तर के शासनिक अंग के सामने लिखित रूप में अथवा मौखिक बक्तव्य द्वारा शिकायत कर सकते हैं। राज्य के अंगों में काम करने वालों के द्वारा नागरिकों के अधिकारों का अतिक्रमण होने पर क्षति उठाने वाले व्यक्ति प्रतिनिकर का अधिकार रखते हैं। समुद्र पार बसे चीनी नागरिकों के उचित अधिकारों व हितों की जनवादी गणतन्त्र रक्षा करता है। किसी उचित उद्देश्य के लिए जा दोलन, शांति या दोलन अथवा वैज्ञानिक कार्यवाही में भाग लेने पर पीड़ित किसी भी विदेशी नागरिक को चीन में शरण पाने का अधिकार है।

कर्तव्य—संविधान की 100 धारा से लेकर 103 तक नागरिकों के मुख्य कर्तव्यों का प्रणालन इस प्रकार है (1) संविधान और कानूनों का पालन करना, काम में अनुशासन रखना, सामाजिक व्यवस्था रखना और सामाजिक नैतिकता का आदर करना सभी नागरिकों के लिए आवश्यक है। (2) जनवादी चीन की सामाजिक सम्पत्ति पवित्र है और उसका अतिक्रमण नहीं

शासन पद्धति अथवा नगर राज्या में भी प्रचलित थी और भारत में भी छोटे-छोटे गणराज्य थे। परन्तु विशालकाय बड़े देशीय राज्या में प्रत्यक्ष प्रजातंत्र सम्भव और व्यावहारिक नहीं, अतः मध्य युग में प्रतिनिधि सस्यायें बनीं और आधुनिक युग में उनका व्यापक विकास हुआ है। मध्य युग में प्रतिनिधि सस्याया का जन्म विभिन्न यूरोपीय देशों में भिन्न भिन्न नाम से हुआ। इंग्लैंड की पैरलियामेंट, फ्रांस में एस्टेट जनरल (Estate General), स्पेन में कॉर्टेस (Cortes) और जर्मनी में डायेट (Diet) आदि सस्याया का तरह-वैधिया तथा चौदहवीं शताब्दि में उदय हुआ। ये सस्यायें प्रजातंत्रात्मक नहीं थीं, वे जनता के केवल कुछ वर्गों, भूमिपतिगणों, धनी व्यापारियों और उच्च-वर्ग अधिकारियों का ही प्रतिनिधित्व करती थीं। उन्नीसवीं शताब्दी में प्रतिनिधि सस्याया का विशेष रूप से विकास हुआ। ग्रेट ब्रिटन में विभिन्न सुधार कानूनों द्वारा मताधिकार का क्रमिक विस्तार होता रहा और संसद, विशेष रूप से रायन सभा, अधिकाधिक प्रतिनिध्यात्मक होती गई। अन्त्य देशों में भी संसदीय सस्यायें स्थापित हुईं और उनके निर्माण का आधार विस्तृत होता गया। आजकल प्रायः सभी प्रगतिशील देशों में जनप्रिय प्रतिनिधि सस्यायें बन गई हैं। मताधिकार पर आरम्भ में सम्पत्ति, शिक्षा तथा अन्य प्रकार की सीमायें थीं, जो क्रमशः हटा दी गईं और मताधिकार सार्वभौमिक (universal) अथवा वयस्क आधार पर विस्तृत हो गया।

प्रसिद्ध अथवा वयस्क मताधिकार के पक्षपोषकों का यह अभिप्राय है कि मतदान का अधिकार राज्य की सीमा के अन्दर रहने वाले प्रत्येक वयस्क स्त्री और पुरुष को प्राप्त होना चाहिए। बालकों को यह अधिकार नहीं दिया जा सकता, क्योंकि उनमें इतना विवेक नहीं होगा कि वे मतदान करते समय यह निर्णय कर सकें कि किसे मत देना चाहिये। इसी प्रकार पागल और अपराधी व्यक्ति के मनुष्यों को भी यह अधिकार नहीं दिया जाता, क्योंकि वे भी अपने नतिक पतन के कारण उचित और अनुचित में भेद नहीं कर सकते। यह अधिकार विद्वानों का भी नहीं दिया जाता, क्योंकि उनकी राज-भक्ति दूसरे देश के प्रति होती है। गानर के शब्दों में, मताधिकार के विषय में आधुनिक काल में यह दृष्टिकोण अपनाया जाता है—यह एक कर्तव्य है जो राज्य द्वारा उन व्यक्तियों को प्रदान किया जाता है जिनके विषय में यह समझा जाता है कि वे इसका प्रयोग राष्ट्रीय हित में करने की आवश्यक योग्यता रखते हैं। यह एक नैतिक अधिकार नहीं है जो प्रत्येक नागरिक को बिना किसी भेद-भाव के प्राप्त होता है।

वयस्क मताधिकार के पक्ष में अग्रलिखित तर्क दिए जाते हैं—(1) प्रजातंत्र का सिद्धांत यह है कि सभी व्यक्ति सम हैं। अतः चाय की यह मांग है कि सभी को मताधिकार मिले। इसके अतिरिक्त जनता ही सर्वोच्च शक्ति का स्रोत है अतः मताधिकार एक मूलभूत अधिकार है। (2) राज्य की नीति और निर्णयों का प्रभाव सभी व्यक्तियों पर पड़ता है, इसलिए राज्य की नीति के निर्धारण में सब लोगों का हाथ रहना चाहिये। यह तभी सम्भव है जब सभी वयस्कों को मत देने का अधिकार प्राप्त हो। (3) मताधिकार प्राप्त होने से व्यक्ति में आत्म-सम्मान की भावना बढ़ती है और समाज में उसका महत्त्व भी बढ़ता है। यह बात उसके व्यक्तित्व के विकास में बहुत सहायक होती है। (4) जिन लोगों को मताधिकार प्राप्त नहीं होता, उनकी ओर से शासक वर्ग उदासीन हो जाता है। जिनके पास मत की शक्ति नहीं होती सरकार उनके हितों की चिन्ता नहीं करती। (5) मताधिकार मिलने से नागरिकों में राजनीतिक जागरण पैदा होती है और सार्वजनिक कार्यों में उनकी रुचि बढ़ती है। इससे नागरिकों में सन्तोष और उत्तरदायित्व की भावना भी पैदा होती है। अतः मताधिकार एक मूलभूत अधिकार तो है ही, जिससे किसी व्यक्ति को वचित नहीं करना चाहिये। साथ ही उसका उचित उपयोग मतदान के द्वारा सामुदायिक जीवन में एक प्रकार का उचित योगदान भी है।

उपयुक्त मत के विरोध में ये तर्क दिए जाते हैं—(1) लकी और मेन के अनुसार

मताधिकार, प्रतिनिधित्व और प्रत्यक्ष विधि-निर्माण

1. मताधिकार

प्रतिनिधिक शासन पद्धति में निर्वाचक मण्डल का निर्धारण और निर्वाचन प्रक्रिया का संगठन अत्यधिक महत्व के विषय है क्योंकि प्रतिनिधिक शासन का आधार ही निर्वाचक और निर्वाचन प्रणाली है। निर्वाचक मण्डल अपने अधिकार का प्रयोग मतदान द्वारा करता है, जो व्यक्ति मतदान के अधिकार का प्रयोग करते हैं, वे मतदाता कहलाते हैं। इस प्रकार निर्वाचक-मण्डल सक्रिय नागरिका का समूह होता है। निर्वाचक अथवा मतदाताओं को सामूहिक रूप में निर्वाचक मण्डल कहते हैं। जो व्यक्ति चुनाव में पड़े होते हैं, उन्हें उम्मीदवार अथवा अभ्यर्थी कहते हैं। निर्वाचक का मुख्य कार्य प्रतिनिधियों को चुनना है, जो सबसे महत्वपूर्ण राजनीतिक अधिकार है। निर्वाचक का मत देने का अधिकार कहते हैं, जो सबसे महत्वपूर्ण राजनीतिक अधिकार है। निर्वाचक बनती है और उन्हीं में से मंत्री बनते हैं। मंत्री और विधायिका से राज्य की विधायिका बनती है और उन्हीं में से मंत्री बनते हैं। इस प्रकार राज्य के नीति निर्धारण तथा कानून निर्माण में परोक्ष रूप से निर्वाचक का भाग रहता है।

मताधिकार सम्बन्धी सिद्धान्त—निर्वाचन कार्य में कौन-कौन-कौन व्यक्ति भाग लें यह बात मताधिकार का स्वरूप के बारे में भाग्य मत पर निर्भर करती है। ग्रीक, रोमन और जर्मन जातियों के प्राचीन संगठन में जनजातीय आधार पर मताधिकार दिया जाता था, अतः इस जनजातीय सिद्धांत कह सकते हैं। राज्य की सदस्यता के साथ मताधिकार चलता था और यह नागरिक के जीवन का आवश्यक और स्वाभाविक भाग समझा जाता था। मध्यकाल में, जब प्रतिनिधित्व प्रणाली का आरम्भ हुआ, मताधिकार एक निहित विशेषाधिकार था, क्योंकि यह केवल धनी भूमिपति का वग को ही मिला था। इसे मताधिकार का सामंती सिद्धांत कहा गया है। आगे चलकर सविदा सिद्धांत के विकास के फलस्वरूप यह सिद्धांत निकला कि प्रत्येक नागरिक को मत देने का प्राकृतिक अधिकार है इस ही प्राकृतिक अधिकार का सिद्धांत कहते हैं। बाद में विकसित हुए प्राकृतिक सिद्धांत के अनुसार निर्वाचक मण्डल शासन का एक अंग है, जिसकी रचना और शक्तियाँ कानूनी सिद्धांत के अनुसार निर्धारित होती हैं। अस्तु मतदान एक सार्वजनिक कार्य है। अतः, राज्य के कानूनों द्वारा निर्धारित होती हैं। अस्तु मतदान एक सार्वजनिक कार्य है। अतः, नैतिक सिद्धांत के अनुसार शासन कार्य में भाग लेने का अधिकार, यद्यपि प्राकृतिक अधिकार नहीं है, वांछनीय है जिससे कि व्यक्ति के व्यक्तित्व का पूर्ण विकास हो सके।

मताधिकार का विस्तार—वास्तव में, आदर्श प्रजातन्त्र तो वही होगा जिसमें जनता स्वयं शासन का संचालन करे। इस प्रकार की प्रथा प्राचीन ऐसे समय में प्रचलित थी, जहाँ पर अनेक छोटे छोटे पदों पर नागरिका को लाट द्वारा नियुक्त किया जाता था और सार्वजनिक सभा (assembly) की बैठक में कोई भी सार्वजनिक नागरिक भाग ले सकता था। इसी प्रकार की

महिला मताधिकार के विरोध में दी जान वाली युक्तियाँ का अन्त होता जा रहा है, फिर भी अनेक राज्यों को अभी तक मताधिकार नहीं मिला है। स्त्री मताधिकार के पक्ष और विपक्ष में निम्न लिखित तर्क दिये जाते हैं—

(1) यदि स्त्रियाँ राजनीति में भाग लेंगी तो उन्हें इसकी कठोरता व अशिष्टताओं को सहन करना पड़ेगा, जिससे उनके स्वाभाविक स्त्री गुणों का नाश हो जायेगा और विश्व की संस्कृति को हानि पहुँचेगी। परन्तु यह कहना कि सावजनिक जीवन में भाग लेने से स्त्रियोचित गुणों का ह्रास होता है, ठीक नहीं है। कुछ विद्वानों का तो यह मत है कि स्त्रियों के सावजनिक क्षेत्र में आने से सावजनिक जीवन की बहुत सी बुराइयाँ दूर हो जायेंगी।

(2) बहुत से व्यक्ति यह समझते हैं कि स्त्री का उचित स्थान घर के भीतर है, न कि पार्लियामेंट भवन या सावजनिक सभाएँ। उनके विचार में यदि स्त्रियाँ सावजनिक जीवन में भाग लेंगी तो वे घृणा का उचित ध्यान नहीं रख सकती। परन्तु यह तर्क मानवीय नहीं है। यदि अपढ़ मजदूर को मताधिकार मिलने से कोई घोर अनिष्ट नहीं हुआ है तो शिक्षित स्त्रियों को मताधिकार मिलने से कौन से अनिष्ट की आशंका है। वास्तव में स्त्रियों को मताधिकार मिल जाने पर, राष्ट्रीय समस्याओं के सुलझाने में स्त्रियाँ भी अपना योग दे सकेंगी, क्योंकि उनको घरेलू जीवन का अधिक ज्ञान और व्यावहारिक अनुभव होता है। पारिवारिक जीवन में अद्यावधि की आशंका केवल वास्तविक है। सच तो यह है कि आज उनकी धृष्ट और अनुचित मनावृत्ति के कारण जो छोटी छोटी बातों पर अनेक झगड़े होते हैं, उनका बहुत सीमा तक अन्त हो जायेगा, क्योंकि जब उनका दृष्टिकोण विस्तृत हो जायेगा तो वे छोटी मोटी बातों पर ध्यान देने के बजाय देश की बड़ी समस्याओं पर ध्यान देने लगेंगी।

(3) कुछ व्यक्तियों का मत है कि दारिद्र्य दृष्टि से स्त्रियाँ पुरुषों की अपेक्षा दुबल होती हैं और वे राज्य की रक्षा के हेतु शस्त्र धारण नहीं कर सकती। अतः उन्हें मताधिकार क्या दिया जाय ? यह बात सच ही नहीं है, आज हमारे देश में तथा विदेशों में स्त्रियाँ सैनिक शिक्षा ग्रहण कर रही हैं, यदि उन्हें कमजोर भी मान लिया जाय तो भी उन्हें अपनी रक्षा के हेतु विशेष रूप से मताधिकार दिया जाना चाहिये। यह सभी मानते हैं कि स्त्रियाँ बुद्धि में पुरुषों से कम नहीं होती। जहाँ जहाँ उन्हें पुरुषों के समान सुविधाएँ और अवसर मिले हैं, वे उनसे किसी भी कार्यक्षेत्र में पीछे नहीं रही हैं।

(4) यह भी कहा जाता है कि स्त्रियाँ स्वयं मताधिकार की माँग नहीं करती। नारियाँ अब जागृत हो गयी हैं और आजकल सभी प्रगतिशील देशों में वे सम राजनीतिक अधिकारों के लिए माँग कर रही हैं। अतः उन्हें इस अधिकार से वंचित रखना अन्याय है।

(5) कुछ व्यक्ति यह कहते हैं कि स्त्रियाँ अपने हितों के लिए पहले पिता और बाद में पति पर निर्भर रहती हैं और वे अपने राजनीतिक विचारों के लिए पुरुषों पर ही आश्रित हैं। इसलिए उन्हें मताधिकार देने से क्या लाभ ? वास्तव में इस निर्भरता के कारण तथा राजनीतिक अधिकारों के न मिलने से तो उन्हें पुरुष हीन अथवा दासी के समान समझते हैं।

(6) प्रजातन्त्र सभी व्यक्तियों की समता पर आधारित है, इसलिए लिंग के आधार पर मताधिकार अथवा दूसरे अधिकारों के प्रदान करने में किसी भी प्रकार का भेद भाव नहीं होना चाहिए। अपने व्यक्तित्व के विकास, नागरिक चेतना और राजनीतिक जागरण के लिए यह अधिकार नारियों के लिए भी उतना ही आवश्यक है जितना पुरुषों के लिए। अतः में, इतिहास और अनेक राज्यों के उदाहरण यह बताते हैं कि स्त्रियाँ राज्य कर सकती हैं।

2 विभिन्न राज्यों में मताधिकार

(1) ग्रेट ब्रिटेन—ब्रिटिश कॉमन सभा के लिए मताधिकार के विकास का इतिहास वास्तव

मताधिकार लोगो का जन्म सिद्ध अधिकार नहीं है। यह राज्य द्वारा दिया हुआ अधिकार है जिसका उपभोग वही व्यक्ति कर सकते हैं जो इसके प्रयोग की योग्यता व क्षमता रखते हैं। (2) अधिकांश व्यक्ति अपढ़, अज्ञानी मूख और निधन होते हैं। न ता उनमें पर्याप्त समझ ही होती है और न उन्हे पर्याप्त अवकाश ही मिलता है, जिससे कि वे अपने सावजनिक कर्तव्यों का उचित ढंग से पालन कर सकें। मिल का कथन है कि मताधिकार को सावजनिक बनाने से पहले शिक्षा को अनिवार्य करना नितान्त आवश्यक है।¹ (3) मताधिकार एक सामाजिक उत्तरदायित्व है, अतः उसका प्रयोग बहुत सावधानी और सोच विचार के साथ होना चाहिए। राजनीतिक प्रश्न आजकल इतने जटिल होत जा रहे हैं कि जनसाधारण के लिए उन्हें समझना या उनके विषय में निर्णय करना सम्भव नहीं है। बरसक मताधिकार के दोष कुछ भी हैं, यह स्वीकार करना पड़ता है कि यह पद्धति अब व्यापक रूप में माय हो गई है। हम गानर के इस विचार से सहमत हैं कि हम जॉन स्टुअर्ट मिल के उस कथन का उचित ध्यान रखना चाहिये कि सावजनिक मताधिकार का पूर्व सावजनिक शिक्षा की व्यवस्था होनी चाहिए।

सीमित अधिकार—बरसक मताधिकार के पक्ष और विपक्ष में तब समझ देने के बाद यह प्रश्न उठता है कि यदि मताधिकार सीमित भी हो तो उसका आधार क्या रहे ? इस सम्बन्ध में दो आधार शिक्षा और सम्पत्ति मुख्य माने गये हैं। यह तो सच्चा उचित है कि प्रजातन्त्र का सफल बनाने के लिए नागरिक शिक्षित हों। परन्तु शिक्षित होना और योग्य होना दो भिन्न भिन्न बातें हैं। एक अशिक्षित व्यक्ति सामान्य बातों में एक शिक्षित व्यक्ति की अपेक्षा अधिक योग्य हो सकता है। साथ ही मताधिकार स्वयं शिक्षा का साधन है। इसके अनिश्चित आजकल शिक्षा भी अधिक से अधिक व्यक्तियों को दी जान की सुविधायें बढ़ रही हैं। जो विद्वान् सम्पत्ति को मताधिकार का आधार बनाने के पक्ष में हैं, उनका कहना है कि जिन लोगों के पास वैयक्तिक सम्पत्ति होती है और जो राज्य को कर देते हैं, उनको शांति और व्यवस्था अधिक प्रिय होती है। मिल के अनुसार यदि उन मनुष्यों के हाथ में शासन सूत्र दे दिया जाय जो सम्पत्तिहीन हों तो निश्चय ही वे राष्ट्रीय धन का अपव्यय करेंगे और मितव्ययिता से काम नहीं करेंगे, क्योंकि इससे उनकी कोई हानि नहीं होती। परन्तु ये युक्तियाँ सारहीन हैं क्योंकि इनके आधार पर शासन शक्ति सम्पत्तिशालियों का एकाधिकार बन जायेगा और दोन मनुष्यों का सदा ही उनके द्वारा दापण होता रहेगा। दूसरे, प्रजातन्त्र का एक यह भी माना हुआ निदात है कि राज्य को मताधिकार या प्रतिनिधित्व का अधिकार दिये बिना कर लगाने का अधिकार नहीं है। इसी आधार पर अमरीकी उपनिवेशों ने इंग्लैंड से स्वतन्त्रता के लिए युद्ध किया। आजकल कोई भी विचारवान् व्यक्ति यह मानने को तयार नहीं होगा कि मताधिकार का आधार सम्पत्ति अथवा कर देने को बनाया जाय, क्योंकि राज्य कोई 'जाइंट स्टॉक' कम्पनी नहीं है।²

दूसरे मताधिकार—अतः मताधिकार से सम्बंधित एक अति महत्वपूर्ण प्रश्न स्त्रियाँ को मत देने के अधिकार का है। कुछ समय पूर्व तक सम्य एव समुन्नत देवा में भी स्त्रियों का मत देने का अधिकार प्राप्त नहीं था। इंग्लैंड में 1928 में स्त्रियों का पुरुषों के समान ही मताधिकार प्राप्त हुआ। समुक्त राज्य अमरीका में स्त्रियाँ को मताधिकार 1920 में मिला और फ्रांस में द्वितीय विश्व युद्ध के बाद। स्विटजरलैंड में स्त्रियों का अभी तक मताधिकार नहीं मिला है। यद्यपि

¹ I regard it as wholly inadmissibly that any person should participate in the suffrage without being able to read write universal teaching must precede universal enfranchisement —J S Mill

² But to make literacy a qualification for voting is not practical politics. So is the tax paying qualification. The state is not a joint stock company so that those who contribute to the stock have a voice in its operations. —Sinha II N Political Science pp 148 49

किया गया जिनमें जनसंख्या की वृद्धि हो गयी थी। कानून द्वारा नगरों में रहने वाले अधिकारश्रमिकों को भी मताधिकार प्राप्त हुआ, जिसके फलस्वरूप निर्वाचकों की संख्या लगभग दस लाख बढ़ गयी। 1872 में मुक्त मतदान प्रणाली जारी की गयी और 1883 में भ्रष्ट प्रथाओं का रोकने का कानून पास किया गया। परंतु अभी तक ग्रामीण निर्वाचन क्षेत्रों में रहने वाले सेतिहर श्रमिका और खाना में काम करने वाले मजदूरों को मताधिकार प्राप्त न हुआ था। 1885 में पुनर्वितरण कानून द्वारा प्रतिनिधित्व को एक नियत स्तर के अनुसार सम्पूर्ण देश के लिए फिर से वितरित किया गया। 1885 और 1918 के बीच चुनाव सम्बन्धी महत्वपूर्ण प्रश्न ये रहे—पहला, अभी तक मताधिकार का आधार सम्पत्ति था। दूसरे, शब्दों में, किसी व्यक्ति को मतदाना तभी बनाया जाता था जबकि वह किसी मकान, भूमि या दुकान आदि का स्वामी, अधिकारी या प्रयोग करने वाला होता था। 1910 में लगभग दस लाख व्यक्ति ऐसे थे जो इनमें से किसी भी श्रेणी में नहीं आते थे। दूसरे, वह मतदान का दोष अभी तक दोष था। चूंकि मताधिकार का आधार सम्पत्ति था, इसलिए एक ही व्यक्ति एक चुनाव में एक से अधिक मत दे सकता था। उदाहरण के लिए, एक व्यक्ति एक नगर के चुनाव क्षेत्र में निवासी होने के कारण, दूसरे में दुकान या दफ्तर का स्वामी होने के नाते और किसी ग्रामीण क्षेत्र में ग्रामीण मकान का स्वामी होने के नाते तीन मत दे सकता था। यदि वह एक से अधिक कार्डिटो में भी स्वामी होता था तो वह उन सभी में मतदान कर सकता था। 1918 से पूर्व आम निर्वाचन लगभग दो सप्ताह तक चलता था। अतएव एक व्यक्ति कई स्थानों पर मतदान कर सकता था। तीसरे, वर्तमान शताब्दी के आरम्भ से ही स्त्री-मताधिकार का प्रश्न महत्वपूर्ण हो गया था।

1918 का जन प्रतिनिधित्व कानून (The Representation of People Act, 1918)—जब 1914 में यूरोपीय युद्ध आरम्भ हो गया तो मताधिकार के विस्तार के लिए चल रहा आन्दोलन स्थगित हो गया और स्त्रियों ने युद्ध संचालन में विभिन्न प्रकार में योग दिया। 1917 में लॉर्ड जॉर्ज ने स्त्रियों के लिए मताधिकार को विस्तृत करने का प्रस्ताव रखा। 1918 में कानून ने तीसरे वर्ग से ऊपर की स्त्रियों को पहली बार मताधिकार प्रदान किया, यदि वे विश्व विद्यालय की स्नातिकाएँ हो या गृह-स्वामिनियाँ हों। मताधिकार सभी वयस्क पुरुषों के लिए भी विस्तृत किया गया, सिवाय पीयरी, अपराधियों व पागलों के। इस कानून के परिणामस्वरूप लगभग बीस लाख पुरुषों और साठ लाख स्त्रियों को मताधिकार प्राप्त हुआ, परंतु स्त्रियों की बहुत बड़ी संख्या अभी तक मताधिकार से वंचित रह गयी। वयस्क मताधिकार की दिशा में अंतिम पग 1928 में उठाया गया जबकि सम मताधिकार कानून (Equal Franchise Act) द्वारा 21 और 30 वर्ष के बीच आयु वाली स्त्रियों तथा 30 वर्ष से ऊपर आयु वाली ऐसी स्त्रियों को भी मताधिकार प्रदान किया गया जो गृह स्वामिनी अथवा गृह स्वामियों की परिनिर्मात्रा थीं। इस कानून ने बहु मतदान (plural voting) को दो निर्वाचन क्षेत्रों के लिए सीमित किया अर्थात् उन निर्वाचन क्षेत्रों में जहाँ मतदाताओं का निवास-स्थान हो तथा व्यवसाय का स्थान हो। 1970 के आम चुनावों से पूर्व ब्रिटेन में अठारह वर्ष की आयु वाले युवकों और युवतियों को भी मताधिकार प्रदान किया गया।

(2) सम्युक्त राज्य अमरीका—संयुक्त राज्य अमरीका में मताधिकार की एकरूपता नहीं है, क्योंकि वहाँ पर भारत की तरह सब नागरिकों का संविधान से मताधिकार नहीं मिला है। वास्तव में जब संयुक्त राज्य अमरीका का संविधान बना था, उस समय वयस्क मताधिकार, नोब्रा व स्त्रियों के लिए समान मताधिकार के विचार भी निर्माताओं के ध्यान में नहीं था। संविधान में तो मताधिकार पर नियंत्रण राज्यों को सौंपा हुआ है। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि संयुक्त राज्य अमरीका में नागरिक व मतदाता होना एक ही बात नहीं है अर्थात् बहुत से व्यक्ति नागरिक हैं

मे ब्रिटिश शासन पद्धति का इतिहास है। शायरो के वीर पुरुष (Knights of Shire) को, जिन्हें काउंटी काउंट के भूमिपतियों के प्रतिनिधि छंटते थे, तेरहवीं शताब्दी में बड़ी परिषद् (Great Council) में भाग लेने के लिए बुलाया जाता था। इसके अतिरिक्त बरो (Boroughs) को भी पार्लियामेंट में अपने प्रतिनिधि भेजने का अधिकार था। शायरो के वीर पुरुषों और बरो के प्रतिनिधियों से मिलकर कॉमन सभा का निर्माण हुआ। हेनरी छठे के शासन-काल में (1429 में) प्राविधान बना कि काउंटिया के चुनाव में केवल वे ही भूमिपति मतदान कर सकेंगे जो इतनी भूमि के स्वामी हों कि जिसके किराये का मूल्य कम से कम 40 शिलिंग हो। पंद्रहवीं शताब्दी से लेकर उन्नीसवीं शताब्दी तक नगरों में मताधिकार विभिन्न प्रकार से अधिक प्रतिवर्धित होता गया, क्योंकि राजा कॉमन सभा पर अपना नियंत्रण बनाये रखना चाहते थे।

1832 से पूर्व मताधिकार सम्बन्धी नियमों में बड़ी कमियाँ थीं। कॉमन सभा के प्रतिनिधियों का चुनाव जनसंख्या के अनुपात में न होता था, प्रत्येक बरो और काउंटी से, उसके आकार का ध्यान न रखते हुए, दो-दो प्रतिनिधि चुने जाते थे। उस समय ब्रिटिश शासन का सबसे गम्भीर दोष मताधिकार का सीमित होना नहीं बल्कि असमान प्रतिनिधित्व था। इसके फलस्वरूप अनेक कम जमसंख्या वाले बरो (Rotten Boroughs) का पहले की तरह प्रतिनिधि चुनने का अधिकार बना रहा। उदाहरण के लिए, प्राचीन सेरम नगर में कोई आबाद घर न रहा था, फिर भी अंग्रेजों में निवासी इसके सात भूमिपतियों को पार्लियामेंट के दो सदस्य चुनने का अधिकार चलता रहा। इस प्रकार 1832 के सुधार कानून के पूर्व ब्रिटेन में वास्तविक प्रजातन्त्र न था। संक्षेप में, आँग के अनुसार 1832 से पूर्व निर्वाचन पद्धति के मुख्य दोष ये थे—(1) मताधिकार धनवान् तथा ऊँचा कर देने वाले व्यक्तियों को ही प्राप्त था, (2) प्रतिनिधित्व का वितरण जनसंख्या के अनुपात में न था, और (3) चुनाव में गम्भीर अनियमिततायाँ (Shocking irregularities) का प्रयोग होता था। उन्नीसवीं शताब्दी के प्रारम्भिक काल में ब्रिटेन में निश्चित रूप से उच्च व धनी वर्गों का शासन था।

1832 के सुधार कानून में दो प्राविधान प्रमुख थे। पहले, निर्वाचन क्षेत्रों का पुनर्वितरण—इस कानून द्वारा सभी निर्वाचन क्षेत्रों का पुनर्वितरण नहीं हुआ और न ही उनका वितरण मतदाताओं के अनुपात में हुआ, परन्तु इसने प्रचलित गम्भीर दोषों को दूर किया। उजड़े हुए बरो और पाकिट बरो को निर्वाचन क्षेत्रों की सूची से निकाल दिया गया और इस प्रकार से घटे लगभग 150 स्थान नये घने आबाद नगरों में वितरित कर दिये गए। दूसरे, मताधिकार का विस्तार काउंटियाँ और बरों के बीच प्रतिनिधित्व सम्बन्धी पुराना अंतर कायम रहा, किन्तु मताधिकार का विस्तृत किया गया। काउंटियों में 40 शिलिंग वाले भूमिपतियों के अतिरिक्त कुछ ऊँचे मूल्य वाली भूमि को जातने वाले किसानों को भी मतदाता बनाया गया। नगरों में विविध प्रकार के मताधिकार के स्थान पर एकरूप मताधिकार जारी किया गया, क्योंकि इस कानून द्वारा उन सभी मकान कर देने वाले निवासियों को मताधिकार दिया गया, जो ऐसे मकानों में रहते थे जिनकी किराये की वार्षिक आय दस पौण्ड या अधिक थी। 1832 के सुधार कानून द्वारा केवल दो ही बड़े सुधार हुए थे। अतएव अंग्रेज सुधारों के लिए आन्दोलन जारी रहा। उग्र सुधारवादियों ने, जिन्हें चार्टरिस्ट (Chartists) कहा जाता था, छ बातों की माँग की और उनके लिए जोरदार आन्दोलन चलाया। उनकी छ माँगे अग्रलिखित थी—(1) सब यापी पुरुष मताधिकार, (2) सम-निर्वाचन क्षेत्र, (3) गुप्त मतदान, (4) कॉमन सभा को सदस्यता के लिए सम्पत्ति की योग्यता का उन्मूलन, (5) सरकारी कोष से सदस्यों को वेतन दिया जाय, और (6) पार्लियामेंट के वार्षिक सत्र।

इस आन्दोलन के फलस्वरूप 1867 में दूसरा बड़ा सुधार कानून बना। इस कानून द्वारा उन बरो से प्रतिनिधित्व छीनकर जिन्हें आवश्यकता से कहीं अधिक प्राप्त था उन क्षेत्रों को प्रदान

किसी अपराध के लिए दण्डित नहीं किया गया, उसे पोलिंग अधिकारी डरात व धमकाते हैं, या उसे मतदान से पूर्व घमकी दी जाती है कि वह मतदान में भाग न ले। परंतु अब ये चाल प्रभावशाली सिद्ध नहीं हो रही है, क्योंकि नीग्रो जाति में भी चेतना उत्पन्न हो गयी है। अब संयुक्त राज्य अमरीका में प्रायः सबव्यापी मताधिकार स्थापित हो गया है। परन्तु मतदाता वनन के लिए नागरिक को अग्रलिखित शर्तें पूरी करनी पड़ती है—(1) संयुक्त राज्य अमरीका का नागरिक होना, (2) कम से कम इक्कीस वर्ष की आयु हो (संयुक्त राज्य अमरीका की कांग्रेस ने अठारह वर्ष की आयु वाले व्यक्तियों को मताधिकार देने का कानून पास कर दिया है), (3) किसी राज्य अथवा स्थानीय क्षेत्र में विहित समय के लिए निवास की शर्तें पूरी करना, (4) जिन राज्यों में साक्षरता की शर्त है, पढ़ने और लिखने की शर्त रखना, (5) जिन राज्यों में आवश्यक हो, कर्दादा होना, (6) किसी अन्य आधार पर अयोग्य न ठहराया जाना, और (7) नियत समय के भीतर अपना नाम रजिस्टर कराना।

(3) भारत में वयस्क मताधिकार—भारतीय निवाचन पद्धति की सर्वप्रथम विशेषता 'वयस्क मताधिकार' है। भारतीय संविधान के निर्माताओं ने प्रजातन्त्र के आधार को अधिक से अधिक व्यापक बनाने के उद्देश्य से वयस्क मताधिकार के आदेश को व्यावहारिक रूप प्रदान किया है। अब लोकसभा और राज्य की विधान सभाओं के लिए सभी 21 वर्ष की आयु वाले व्यक्ति मतदाता बन गये हैं। प्रथम आम चुनाव के अवसर पर कुल मतदाताओं की संख्या लगभग 17.2 करोड़ थी, जो दूसरे चुनाव में बढ़ कर लगभग 19.3 करोड़ हो गई और अब मतदाताओं की संख्या 24 करोड़ से ऊपर है। भारत में साक्षरता का प्रतिशत अभी 20 भी नहीं है, इस आधार पर कुछ आलोचकों ने वयस्क मताधिकार दिये जाने की बुद्धिमत्ता में सन्देह प्रकट किया है। अशिक्षिता को मताधिकार मिलने से प्रजातन्त्र की सफलता में उनका विश्वास नहीं है।

परन्तु हमें यह स्वीकार करना पड़ेगा कि यदि अब भी सम्पत्ति या शिक्षा आदि को आधार मानकर मताधिकार प्रदान किया जाता तो वयस्क मताधिकार का आदेश भावी 10-15 वर्ष में भी व्यावहारिक बनना कठिन होता और प्रजातन्त्र की दिशा में प्रगति बहुत धीमी होती। जनसाधारण के हितों की रक्षा और उनके व्यक्तित्व के पूर्ण विकास के लिए मताधिकार का मिलना अति आवश्यक है। मताधिकार प्राप्ति से जनसाधारण की सावजनिक मामलों में अभिरुचि बढ़ती है, अतः मताधिकार राजनीतिक शिक्षा का एक अनुपम साधन भी है। डॉक्टर राजेन्द्र प्रसाद ने संविधान सभा में सत्य ही कहा था—'हमारे दसवासियों में बुद्धिमत्ता है। उनकी संस्कृति भी ठोस है, चाहे वर्तमान समय का अर्ध शिक्षित वर्ग उसका मान न करे। वे साक्षर नहीं हैं, परन्तु इसमें कोई सन्देह नहीं है कि वे अपने तथा देश के हित में उचित पग उठाने की समझ रखते हैं, यदि उन्हें आवश्यक बातें समझा दी जायें।'।

(4) जापान—प्रथम निर्वाचन कानून (electoral law), जो 1879 में पास हुआ था, अत्यधिक सीमित मताधिकार के सिद्धांत पर आधारित था। मताधिकार केवल 25 वर्ष या अधिक आयु वाले पुरुषों को कर देने के आधार पर दिया गया था। जो व्यक्तिगत रूप में 15 सेन या अधिक भूमिकर अथवा आय कर देते थे, वे ही मतदाता बन सकते थे। इतना ही नहीं मताधिकार के लिए वह भी आवश्यक था कि भूमिकर कम से कम 1 वर्ष के लिए और आय कर 3 वर्ष के लिए दिया जाय। अतः मतदाता के लिए यह भी आवश्यक था कि वह चुनाव जिले में कम से कम 1 वर्ष तक निवासी रहा हो। इन शर्तों के परिणामस्वरूप, व्यवहार में अधिकतर मतदाता भूमिपति कुछ व्यवसायी तथा कुछ उच्च अधिकारी हाथ थे, बुद्धिजीवी और शहरों की बड़ी संख्या मताधिकार से वंचित थी। 1890 में कुल जनसंख्या 4 करोड़ थी, जिसमें मतदाताओं की कुल संख्या केवल 4½ लाख अर्थात् 1.10 प्रतिशत थी। मताधिकार का कर देने की सीमा को क्रमिक रूप से नीचे

किन्तु मतदाता नहीं हैं। 21 वर्ष से कम आयु वाले व्यक्तियों को तो मताधिकार प्राप्त है ही नहीं, फिर भी मतदाता केवल वे ही नागरिक हैं जिन्हें यह अधिकार प्राप्त हो गया है। मतदाताओं के अनुपात में क्रमिक रूप से विकास हुआ है और अब प्रायः सभी वयस्क मतदाता हैं। मताधिकार की वर्तमान स्थिति और शर्तों को भली प्रकार से समझने के लिए उसके विकास पर एक विहंगम दृष्टि डालना उचित होगा।

1787 में बहुत से प्रतिनिधि बहुत मताधिकार के विरुद्ध थे, इसी कारण सम्मेलन ने इस सम्बन्ध में सविधान में कोई प्राविधान सम्मिलित नहीं किया था। उसमें केवल यह प्राविधान है कि राष्ट्रीय चुनावों में मतदान के लिए योग्यताएँ राज्य स्वयं निर्धारित करें। 1789 से लेकर 1920 तक मताधिकार का पूर्ण विकास हुआ। परन्तु अठारहवीं शताब्दी के अन्त से पूर्व ही चार पुराने राज्यों ने मताधिकार के सम्बन्ध में सम्पत्ति की शर्तों का अन्त कर दिया था, उसके स्थान पर उद्धार करने की शक्त कायम रखी। सभ में प्रवेश करने वाले अधिकतर नये राज्यों ने कर देने की शक्त रखी, किन्तु तीन राज्यों ने सभी वयस्क पुरुषों का मताधिकार प्रदान किया। जैसे जैसे पश्चिम के अन्य राज्य सभ में सम्मिलित हुए, प्रायः सभी ने पुरुष मताधिकार को स्वीकार किया। 1820 तक केवल सात राज्यों में पुरुष मताधिकार पर सम्पत्ति या कर देने की शर्तें लगी रहीं। 1845 तक उत्तरी केरोलिना को छोड़कर प्रायः सभी राज्यों ने सम्पत्ति व कर देने की शर्तें भी पुरुष मताधिकार से हटा दी। 1856 तक गोरे लोग के लिए पुरुष मताधिकार का सिद्धांत सभी राज्यों में स्वीकार कर लिया गया। स्त्री मताधिकार बड़ी धीमी चाल से आया। स्त्रियों को मताधिकार सबसे पहले 1869 में केवल एक प्रदेश में प्राप्त हुआ। 1917 तक अन्य राज्यों में भी स्त्री मताधिकार स्वीकार कर लिया। 1919 में कांग्रेस ने राज्यों की सम्पुष्टि के लिए उनीसवाँ सशोधन प्रस्तुत किया जो 1920 में स्वीकार हो गया। इस सशोधन में यह प्राविधान है कि मताधिकार से किसी भी नागरिक को लिंग भेद के आधार पर वंचित न किया जाय।

यह युद्ध के बाद पन्द्रहवाँ और सोलहवाँ सशोधन पास किया गया, जिन्होंने नीग्रो जाति के लिए मताधिकार का मार्ग खोला। कांग्रेस ने 1867 के पुनर्निर्माण कानून द्वारा दक्षिणी राज्यों पर नीग्रो मताधिकार लागू किया, और 1870 में पन्द्रहवाँ सशोधन ने राज्यों को मूल जाति, रंग अथवा दासता की पूर्व दशा के आधार पर किसी नागरिक को मताधिकार से वंचित करने की मनाही कर दी। फिर भी नीग्रो मताधिकार का विकास बहुत धीमे हुआ, क्योंकि विभिन्न राज्यों में इस सम्बन्ध में कई प्रकार के प्रतिबंध लगाये।

कुछ राज्यों ने निवास व पोल टैक्स के सम्बन्ध में कठोर नियम बनाये। दो-तीन वर्ष के निवास की शर्त नीग्रो जाति के अधिकतर घूमने फिरने वाले व्यक्ति पूरा न कर सके। ऐसी ही नीग्रो जाति के बड़े भाग ने पोल टैक्स समय पर जमा न किया, विशेष रूप से इस कारण भी कि गोरे कर एकत्रित करने वालों ने इसे जमा करने में दवाव न डाला, यहाँ तक कि नोटिस भी न भेजा। यद्यपि नीग्रो जाति के नागरिकों के नाम मतदाता सूची में लिख लिये जाते हैं, फिर भी उन्हें निर्वाचनों में भाग लेने से वंचित रखा जाता है। यह कार्य दलीय संगठन द्वारा किया जाता है। दक्षिण के अधिकतर राज्य डेमोक्रेटिक दल के समर्थक हैं, जो उम्मीदवार उस दल के प्राइमरी चुनाव में नामजदगी कराने में सफल हो जाते हैं, वे चुनाव में भी जीत जाते हैं। सर्वोच्च न्यायालय ने इस प्राविधान को इस आधार पर अवैध ठहराया कि यह नीग्रो जाति के सदस्यों को कानूनी का सम रक्षण प्रदान न करता था।

अन्त में, यद्यपि नीग्रो जाति के सदस्यों का नाम मतदाता सूची में लिख लिया जाता है और उन्हें प्राइमरी में भी भाग लेने से वंचित नहीं किया जाता, फिर भी उन्हें मतदान से अलग रखने का प्रयत्न किया जाता है। उसे यह सिद्ध करने के लिए कहा जाता है कि उसे रूढ़ी

सूचियाँ उचित ढंग से बनाई जायें। निर्वाचन तैयारी का उचित परिसीमन हो जिससे समुदाय के प्रत्येक वर्ग को ससद में उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके। साथ ही यह भी आवश्यक है कि मतदाताओं के सामने अम्यथिया (उम्मीदवारी) और कार्यक्रमों की वास्तविक छ्वाँट का अवसर रहे। चुनाव बहुधा हो और जनता को राजनीतिक शिक्षा प्राप्त हो।

जहाँ तक ससद में वाद विवाद और नियम का सम्बन्ध है, इसके लिए भी कई बातें आवश्यक हैं। प्रथम, ससदीय विशेषाधिकार (parliamentary privilege), जिसका अर्थ ऐसी बात कहना है जिसमें साधारणतया कानूनी परिणाम (किसी प्रकार का दण्ड) अंतर्गुह्य हो। सभी ससदों को सरकार या मंत्रियों की आलोचना करने की पड़ती है, यह उनके अति महत्वपूर्ण कार्यों में से एक है। वे अपना कार्य उचित रीति से नहीं कर सकती, यदि ससद के सदस्यों को बोलने से पूर्व (कानूनी परिणामों के बारे में) सोचना पड़े। आजकल ब्रिटेन में ससदीय विशेषाधिकार को बड़ी सावधानीपूर्वक कायम रखा जाता है। समाचार पत्र सदन की कार्यवाही का वर्णन छापते हैं, परंतु उन्हें उस पर टिप्पणी करने में बड़ी सावधानी बरतनी पड़ती है। कॉमन सभा की एक विशेषाधिकार-सम्बन्धी स्थायी समिति है जिसके पास समाचार-पत्रों द्वारा विशेषाधिकारों के उल्लंघन सम्बन्धी समाचार (या मामले) भेजे जाते हैं। सदन को वदीपन का दण्ड आदि देने की शक्ति प्राप्त है।

दूसरी आवश्यकता पर्याप्त सूचना पाने की है। यह आवश्यक है कि ससद के सदस्यों को सरकार की आलोचना करने के लिए अपेक्षित तथ्यों और आँकड़ों की सूचना मिले। ससद शासन का प्रभावी होना बहुत सीमा तक इस बात पर निर्भर करता है कि सरकार अपने समयका तथा विपक्षियों को अपेक्षित सूचना देने पर किस प्रकार सहयोग करती है। मंत्रियों से पूछे गए प्रश्नों का क्षेत्र अत्यन्त विस्तृत होता है और जिस प्रकार की सूचना सदस्यमण माँगते हैं, वह कभी कभी बड़ी विस्तारपूर्ण होती है। ब्रिटेन (भारत और अन्य कई देशों) में तो सदन की कार्यवाही प्रश्नोत्तर काल से ही आरम्भ होती है। तीसरी आवश्यकता इस बात की है कि ससद अपनी कार्यवाही (प्रक्रिया) में सरकारी हस्तक्षेप से स्वतंत्र रहे। प्रजातांत्रिक ससद की यह एक पहचान है, जिसके आधार पर उसके तथा अधिनायकशाही विधानमण्डल (जसा कि सोवियत संघ में है) के बीच अन्तर किया जाता है। अतः मे, इस बारे में अधिक कहने की आवश्यकता नहीं है कि सरकार (कार्यपालिका) को ससद के नियम मानने जरूरी हैं। सबसे कार्यक्रमाल और राजनीतिज्ञतापूर्ण ससद भी अपने कार्य में विफल रहेगी, यदि सरकार उसके नियमों की परवाह न करे, अतः यह बहुत आवश्यक है कि ऐसे उपाय ढूँढ़े जायें कि सरकार ससद के नियमों का आदर करे। इनमें से एक यह है कि सरकारी आय और व्यय पर ससद (यवहार में लोकप्रिय सदन) का नियंत्रण रहे। दूसरा उपाय यह है कि मंत्रिमण्डल के सदस्य ससद (यवहार में लोक सदन) के प्रति उत्तरदायी हों।

उपयुक्त विवेचन से यह स्पष्ट है कि प्रतिनिधित्व उत्तरदायी शासन की स्थापना के लिए एक आवश्यक साधन है। प्रतिनिधित्व की सभी योजनाओं का केन्द्रीय लक्ष्य ही है कि सरकार किसी के प्रति उत्तरदायी हो। प्रजातंत्र में तो सरकार, स्पष्ट परोक्ष रूप में जनता के प्रति और प्रत्यक्ष रूप में जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों के प्रति उत्तरदायी होती है। किसी भी प्रकार के प्रतिनिधित्व की योजना को लागू करने के लिए यह आवश्यक है कि संविधान द्वारा प्रतिनिधित्व के रूप, निर्वाचन-क्षेत्रों व निर्वाचनों के संचालन आदि की समुचित व्यवस्था की जाय। अतः यह कहना उचित होगा कि प्रतिनिधित्व और सांविधानिक शासन में घनिष्ठ सम्बन्ध है। शासन की वैधता इस बात पर निर्भर करती है कि जनता उसे स्वीकार करे अथवा उसका समर्थन करे। प्रतिनिधियों की छ्वाँट निर्वाचन द्वारा होती है, अतः प्रतिनिधित्व और निर्वाचन में अति

गिरान से विस्तार दिया गया। 1900 में यह सीमा 15 येन से 10 येन की गयी और 1919 में 3 येन। उसके परिणामस्वरूप मतदाताओं की संख्या 20 लाख हो गई। 1925 में कानून द्वारा सबव्यापी पुराने मताधिकार का सिद्धान्त अपनाया गया और मतदाताओं की संख्या में बड़ी वृद्धि हुई। मतदाताओं की संख्या 1 करोड़ 20 लाख हो गयी।

दूसरे विश्वयुद्ध के उपरान्त 1947 में स्विट्ज़रलैंड को भी सम मताधिकार प्राप्त हुआ अर्थात् सबव्यापी वयस्क मताधिकार का सिद्धान्त स्वीकृत हुआ और जापान पश्चिम के प्रजातन्त्री देशों के समान हो गया। सबव्यापी मताधिकार का सिद्धान्त 1947 में नए मसौदा से पूर्व ही लागू हो गया। अब सभी वयस्कों को मताधिकार मिल गया है। 20 वर्ष की आयु के सभी व्यक्ति मतदाता हो सकते हैं। चुनाव जिले में 3 महीने के निवास की बात आवश्यक है। अब शिक्षा अथवा साक्षरता सम्बन्धी योग्यता आवश्यक नहीं है, क्योंकि वहाँ प्रायः शत-प्रतिशत साक्षरता है, जो किन्हीं कारणों के आधार पर अयोग्य ठहराया जाये जिन्हें वोटपत्र की भारी सजा मिली हो या जो चुनाव सम्बन्धी अपराधों के लिए दण्ड भोग रहे हों, उन्हें मताधिकार से वंचित किया गया है।

(5) सोवियत संघ—1936 के संविधान में क्रांतिकारी परिवर्तन हुए, क्योंकि इसके अन्तर्गत पूर्व संविधान के विशेष समूहों को मताधिकार से वंचित करने वाले, अप्रत्यक्ष निर्वाचन और ग्रामीण क्षेत्रों की अपेक्षा शहरी क्षेत्रों के लिए अधिक प्रतिनिधि सम्बन्धी प्राविधानों का अन्त कर दिया गया। अब प्रत्येक नागरिक को जिसकी आयु 18 वर्ष हो चुकी हो, निम्न, मूल जाति, राष्ट्रीयता, धर्म, शिक्षा, निवास, सामाजिक उद्भव, सम्पत्ति और पूर्वकालीन गतिविधियों का कोई ध्यान न रखते हुए मताधिकार प्रदान किया गया है। केवल पालक व दण्ड भोगन वाले व्यक्तियों को मताधिकार से वंचित किया गया है। नीचे से लेकर ऊपर तक विभिन्न सावित्यों के सदस्यों को सर्वव्यापी, सम और प्रत्यक्ष मताधिकार के आधार पर गुप्त मतदान द्वारा चुना जाता है। संसद के सदस्यों को मताधिकार प्राप्त है और वे पदों पर निर्वाचित भी किये जा सकते हैं। मताधिकार की दृष्टि से सोवियत संघ के प्राविधान समुक्त राज्य अमेरिका की तुलना में आगे हैं, क्योंकि समुक्त राज्य अमेरिका में अभी तक सबव्यापी मताधिकार पर व्यवहार में कई प्रकार के प्रतिबंध हैं और नीचो जाति यथाथ म मतदान के अधिकार सीमित रूप में ही प्रयोग कर पाती है।

(6) चीन—सभी नागरिकों को जो 18 वर्ष की आयु प्राप्त कर चुके हों, मताधिकार और चुनाव में खड़े होने का अधिकार है, चाहे वे किसी राष्ट्रीयता, मूल जाति, लिंग, व्यवसाय, सामाजिक उद्भव, धार्मिक विश्वास, शिक्षा, सम्पत्ति, पद अथवा निवास काल के हों, सिवाय ऐसे व्यक्तियों के जो पागल हों अथवा जिन्हें कानून द्वारा मताधिकार तथा चुनाव में खड़े होने के अधिकार से वंचित कर दिया गया हो। स्त्रियों को पुरुषों के सम ही मताधिकार व चुनाव में खड़े होने का अधिकार है।

3 प्रतिनिधित्व

प्रतिनिधि शासन (Representative Government)—इसके मफल संचालन के लिए तीन शर्तों की पूर्ति होना आवश्यक है और प्रत्येक की पूर्ति के लिए कई प्रकार की सावधानियों का प्रयोग होना आवश्यक है। प्रथम, संसद का जनता के सभी वर्गों का सच्चे अर्थ में प्रतिनिधि होना चाहिए। दूसरे, संसद के सदस्यों को विभिन्न विषयों (मामलों) के बारे में खुल कर वाद विवाद करने दिया जाना चाहिए। तीसरे, सरकार को संसद के निष्पक्ष को अवश्य ही मानना चाहिए। इनके अतिरिक्त सच्ची प्रतिनिधिक संसद के लिए यह आवश्यक है कि चुनाव स्वतन्त्र हों। निर्वाचित

प्रतिनिधित्व का अभिप्राय यह है कि राज्य की अनेक निर्वाचन क्षेत्रों में भूमि अथवा भूगोल के आधार पर बाँटा जाता है, निर्वाचन क्षेत्रों से एक या अधिक सदस्यों का चुनाव किया जाता है। इस विधि का सबसे अधिक सुविधाजनक माना गया है। इसके पक्ष में यह भी तर्क दिया जाता है कि जो व्यक्ति एक स्थान या क्षेत्र में रहते हैं, उनके हित समान होते हैं। परन्तु कुछ समय से इस विधि की आलोचना की जाने लगी है। इसमें दो दोष बताये जाते हैं। प्रथम तो यह है कि भूमिगत सीमाएँ यथाथ नहीं, कृत्रिम होती हैं, व एक समूह या वर्ग के हितों को दूसरे वर्ग या हिता से अलग नहीं कर सकती। केवल एक स्थान पर रहने से व्यक्तियों के दृष्टिकोण अथवा हिता में एकरूपता नहीं आ सकती। दूसरे, यह इस युक्तिहीन सिद्धांत पर आधारित है कि कोई एक व्यक्ति दूसरे व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व कर सकता है। वास्तव में प्रतिनिधित्व व्यक्तियों का नहीं वरन् हितों का होता है। अतः सच्चा प्रतिनिधित्व सामान्य हितों का ही होता है। प्रतिनिधित्व का आधार व्यवसाय, वर्ग अथवा कार्य होने चाहिएँ। जी० डी० एच० कोल ने इस विधि का जोरदार समर्थन किया है।

दूसरी विधि के अन्तर्गत कोई व्यक्ति अपने व्यवसाय के व्यक्तियों के साथ मत दगा, न कि अपने क्षेत्र के निवासी मतदाताओं के साथ। इसके फलस्वरूप विधायिका में विभिन्न हितों के प्रति निधि पहुँचेंगे। इस विधि के समर्थकों का विश्वास है कि जो व्यक्ति एक ही प्रकार का कार्य अथवा व्यवसाय करते हैं, उनके हित अपेक्षाकृत अधिक समान होते हैं। विधायिकाओं में विभिन्न हितों का प्रतिनिधित्व होना चाहिए, विशेष रूप से आजकल क्योंकि अधिकांश राजनीतिक प्रश्न आर्थिक होते हैं। इस विधि का विभिन्न विचारधाराला के समाजवादी अधिक समर्थन करते हैं। परन्तु इस विधि के विरुद्ध कई व्यावहारिक तर्क दिये जाते हैं। उनमें से सबसे प्रथम यह है कि इसके फलस्वरूप राष्ट्रीय विधायिका वर्गीय और विशेष हितों की सभा बन जायेगी और ये प्रतिनिधि राष्ट्रीय हिता का उचित ध्यान न रखेंगे। दूसरे, प्रतिरक्षा, शांति और व्यवस्था, वदेशिक सम्बंध, कर आदि जैसे सामान्य हितों के प्रतिनिधित्व के लिए यह विधि अनुपयुक्त है। इसके लागू करने में बहुत सी व्यावहारिक कठिनाइयाँ भी आती हैं, इसी कारण इस विधि को अधिकतर राज्यों ने नहीं अपनाया है।

प्रतिनिधित्व के मुख्य सिद्धांत (Theories of Representation)—यहाँ पर हम दो मुख्य सिद्धान्तों का संक्षेप में विवेचन करेंगे। प्रथम, उदार प्रजातान्त्रिक (liberal democracy), जिसका बल व्यक्ति के अधिकारों के महत्त्व पर है। इसके अनुसार सभी ब्यस्कों का मताधिकार मिलना चाहिए और मताधिकार सम होना चाहिए। इसका आधार यह भी है कि जनता प्रभु है (sovereignty of the people), जिस सबव्यापी मताधिकार द्वारा ही अभिव्यक्त किया जा सकता है। दूसरे, प्रतिनिधित्व के समूहवादी (collectivist) सिद्धांत है, जिनका विकास उन्नीसवीं शताब्दी में समाजवादियों ने किया। उन्होंने पूंजवर्ग के सिद्धांतों के व्यक्तिवाद को अस्वीकार किया और समाज के भीतर वर्ग संघर्ष के पहलू पर बल दिया। अतएव विधायिका व्यक्तियों और मतों की प्रतिनिधि न होकर बहुसंख्यक वर्ग की प्रतिनिधि होनी चाहिए। इन लोगों ने व्यावसायिक और कार्यात्मक (vocational and functional) प्रतिनिधित्व पर बल दिया। सोवियत संघ के पूंजवादी संविधान में इस प्रकार के प्रतिनिधित्व की व्यवस्था की गई थी, परन्तु 1936 में बने वर्तमान संविधान में व्यावसायिक प्रतिनिधित्व को त्याग दिया गया। सोवियत सिद्धांतकार अब भी अपनी प्रतिनिधि संस्थाओं को श्रेष्ठतर बताते हैं। उनका कथन है कि उनके यहाँ जनता का भाग अधिक व्यापक है।²

पनिष्ठ सम्बन्ध है, यहाँ तक कि कभी न भी उन्हें पर्यायवाची समझा जाता है। फोर्डरिच के शब्दों में प्रतिनिधित्व की परिभाषा अग्रलिखित है— प्रतिनिधित्व वह प्रक्रिया है जिसके द्वारा उम प्रभाव को, जो कि सम्पूर्ण नागरिक समुदाय या उसका एक भाग है सरकारी कार्यों पर उसकी अभिव्यक्ति स्वीकृति से रखता है, उनकी ओर से उनमें से एक छोटी संख्या द्वारा प्रयुक्त किया जाता है और इस प्रकार कि उसका उन पर बंधनकारी प्रभाव होता है जिनका प्रतिनिधित्व किया जाता है।¹

आदेश (Mandate)—उदारवादी प्रजातन्त्रात्मक सिद्धांत ही यह प्रवधारणा है कि कोई भी विधायिका तब तक वातून नहीं बनाती जब तक कि उस निवाचक मण्डल से पूर्व अनुमत अथवा आदेश न मिला हो। दलीय पद्धति के विकास में पूर्व, आदेश का विचार उसी मात्रा में लागू होता था जिसमें कि प्रतिनिधि अपने को निर्वाचक मण्डल की इच्छाओं से नया अथवा अपनी अन्तरात्मा के अनुसार कार्य करने के लिए स्वतन्त्र समझता था। वमर गणतन्त्र के संविधान में तो बलपूर्वक कहा गया था कि 'सदस्य सम्पूर्ण राष्ट्र के प्रतिनिधि हैं' और केवल अपनी अन्तरात्मा के अधीन हैं किसी आदेश या अनुदेश से नहीं बंधे हैं। दलीय अनुसासन के विकास के बाद यह समझा जाने लगा कि प्रतिनिधियों को दलीय सचेतन (party whips) के आदेश का पालन करना चाहिए। इस प्रकार आदेश के विचार ने नया रूप धारण किया। यह कहा गया कि निर्वाचक मण्डल तो किसी दल को चुनता है और उम आदेश देता है कि वह अपनी नीतियों को कार्यान्वित कराने के लिए अपनी सरकार बनाय।

साधारणतया सरकार निर्वाचक मण्डल के विधिपट वायदे करना पसंद नहीं करती, वे चाहती हैं कि अपनी नीतियों में परिस्थितियों के अनुसार परिवर्तन करें। यह माना जायगा कि विजयी दल के कार्यक्रम (या घोषणा पत्र) में अनेक बातें दी होती हैं, यह कहना बड़ा कठिन है कि निर्वाचक मण्डल ने किन बातों को चाहा है। कभी कभी यह कहा जाता है कि ब्रिटेन में यह अभिसमय पड़ गया है कि पार्लियामेंट को कोई भी महत्वपूर्ण सांविधानिक परिवर्तन के लिए निर्वाचक मण्डल से आदेश प्राप्त करना चाहिए। प्रतिनिधित्व के विभिन्न प्रकार अथवा रूप हैं, जिनका संक्षिप्त विवेचन निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत किया जाता है—

वास्तविक प्रतिनिधित्व—इसके समर्थकों का यह तर्क है कि युद्धिमान नीति को सुनिश्चित करने के लिए थोड़ा माग यह है कि समुदाय के सबसे योग्य सदस्यों को छांट लिया जाये जो सामान्य हितों के प्रति कृतव्य और लगन की भावनाएँ रखें। 1792 में एडम्स बक ने कहा था— 'यदि ब्रिटिश समुदाय का एक छोटा सा वर्ग ही यथायथ मतदान का अधिकार रखता है, फिर भी पार्लियामेंट सम्पूर्ण जनता के वास्तविक हितों का भली प्रकार से प्रतिनिधित्व करती है। 1832 के चुनाव विधेयक के विरोधियों ने तर्क दिया कि प्रतिनिधित्व का विस्तार महत्वपूर्ण नहीं है, क्योंकि वास्तव में पार्लियामेंट सभी का प्रतिनिधित्व करती थी। मताधिकार में किसी भी प्रकार के विस्तार से तब जाँड़ों और कामन सभा के सदस्यों के बीच नाजुक सन्तुलन बिगड़ जायेगा।

भूमिगत और व्यावसायिक प्रतिनिधित्व—एक आवार पर प्रतिनिधित्व की विधियों को भूमिगत (territorial) अथवा भौगोलिक और वाय अथवा व्यवसाय (functional) के अनुसार दो प्रकार का माना जाता है। अधिकतर देशों में प्रथम प्रकार की विधि का ही चलन है, सोवियत संघ के पुराने संविधान के अन्तर्गत दूसरे प्रकार की विधि को अपनाया गया था। भूमिगत

¹ Representation is the process through which the influence which the entire citizenry or a part of them have upon governmental action is with their expressed approval exercised on their behalf by a smaller number among them with binding effect upon these represented —Friedrich Carl J Constitutional Government and Democracy p 266

यदि अब किसी उम्मीदवार को बहुमत प्राप्त हो जाता है तो उस निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है, अथवा फिर सबसे कम मत वाले उम्मीदवार का नाम हटाकर उन मतों की तीसरी पसंद के अनुसार शेष उम्मीदवारों में बाँट दिया जाता है। इस प्रकार जिस उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त होता है, वह निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। यह प्रणाली आनुपातिक प्रतिनिधित्व-पद्धति से मिलती जुलती है। इसमें ध्वन एक सदस्य बाने होते हैं, जबकि आनुपातिक पद्धति में बहुसदस्य वाले क्षेत्र होते हैं। इसके गुण और दोष दूसरे मत की प्रथा के समान ही हैं, परन्तु इसमें दूसरी बार चुनाव की आवश्यकता नहीं पड़ती।

आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति—अल्पसंख्यकों को पर्याप्त प्रतिनिधित्व दिलाने के लिए अनेक विधियों में यह सबसे अधिक महत्त्वपूर्ण है और इसका चलन लगभग सभी प्रगतिशील राज्यों में कुछ प्रकार के चुनावों के लिए होता है। इस पद्धति के भी दो मुख्य रूप हैं प्रथम एकल सक्रमणीय मत पद्धति (Single transferable vote system) और दूसरी सूची-पद्धति। आनुपातिक पद्धति का प्रथम रूप अधिक महत्त्वपूर्ण व प्रचलित है। इसके लिए अत्रलिखित बातें आवश्यक हैं (1) बहुसदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्र जिनमें कम से कम तीन प्रतिनिधि चुने जाने चाहिये। (2) किन्तु मतदाता को केवल एक ही मत का अधिकार होता है। (3) मतदाता अपनी पसंद (preference) को विभिन्न उम्मीदवारों के नामों के आगे 1, 2, 3, 4 आदि संख्या लिखकर बता देता है। (4) मतों का सक्रमण, और अंत में (5) निर्वाचन के लिए आवश्यक कोटा (गिनती)। कोटा निकालने के लिए य फार्मूल प्रयोग में लाये जाते हैं—

$$(अ) \frac{\text{कुल मतों की संख्या}}{\text{चुने जाने वाले सदस्यों की संख्या}}$$

$$(आ) \frac{\text{कुल मतों की संख्या}}{\text{चुने जाने वाले सदस्यों की संख्या} + 1}$$

उपर्युक्त फार्मूलों में प्रथम अधिक सरल है, किन्तु दूसरा अधिक ठीक और अधिक ही प्रचलित है। इस प्रकार यदि किसी निर्वाचन क्षेत्र में 8 उम्मीदवार हों और तीन सदस्य चुने जाने हों तो मतदाता तीन नामों के सामने अपनी पहली, दूसरी तथा तीसरी पसंद दिलावेगा। मतदाता का मत पहली पसंद के उम्मीदवार को पड़ेगा परन्तु यदि गणना का यह परिणाम निकले कि उसकी पहली पसंद वाला उम्मीदवार कोटा पूरा होने पर निर्वाचित घोषित कर दिया गया है अथवा उस उम्मीदवार के मत इतने कम आये हैं कि उसके चुने जाने की कोई सम्भावना न हो तो उसका मत दूसरी पसंद वाले उम्मीदवार के पक्ष में पड़ जायेगा। यदि दूसरी पसंद का उम्मीदवार भी चुना जा चुका है, तो उसका मत तीसरी पसंद के उम्मीदवार के पक्ष में गिना जायेगा। आवश्यकतानुसार यही क्रम जारी रहेगा।

एक उदाहरण—मान लीजिए कि एक निर्वाचन क्षेत्र में पाँच प्रतिनिधि चुने जाने हैं और दाले गये कुल मतों की संख्या 24000 है। इस दशा में किसी प्रतिनिधि के चुने जाने के लिए बाँटा इस प्रकार निकाला जायेगा—

$$\frac{24000}{5+1} + 1 = 4001, \text{ अर्थात् जिस उम्मीदवार का पहली पसंद के इतने मत मिले, या गुंजाइश होने पर दूसरी, तीसरी तथा चौथी पसंद के इतने मत मिल जायेंगे उस निर्वाचित घोषित कर दिया जायेगा।}$$

यह पद्धति उन निर्वाचकों के लिए व्यापक रूप में अपनायी जान लगी है जहाँ निर्वाचकों की संख्या अत्यधिक कम हो। भारत के राज्यों की विधान सभायें विधान परिषदों व राज्य सभा के लिए अपने द्वारा चुने जाने वाले सदस्यों का चुनाव इसी पद्धति के अनुसार करते हैं।

अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व—एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों के लाभ और हानियों का विवेचना करते समय बताया गया है कि इस प्रणाली का सबसे गम्भीर दोष यह है कि इन अल्पमत अथवा अल्पसंख्यकों को उचित प्रतिनिधित्व नहीं प्राप्त होता। इस दोष को दूर करने के लिए निर्वाचन की अनेक विधियाँ निकली हैं, जिनका विभिन्न देशों में प्रयोग किया गया है। उनमें से निम्नलिखित प्रमुख हैं, इसलिए प्रत्येक का साधारण परिचय तथा सक्षिप्त विवेचन देना आवश्यक प्रतीत होता है।

सोमित मत-प्रथा—इसके अनुसार राज्य को बहुत सदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्रों में बाटा जाता है। प्रत्येक क्षेत्र में 3, 4 या अधिक सदस्य चुने जाते हैं। प्रत्येक मतदाता को सीमित मत देने होते हैं। उदाहरण के लिए तीन सदस्य वाले क्षेत्र से दो, पाच सदस्य वाले क्षेत्र से तीन मत देने का अधिकार मतदाताओं को दिया जा सकता है। मतदाता किसी भी उम्मीदवार को एक से अधिक मत नहीं दे सकते। इस विधि के अंतर्गत अल्पसंख्यकों के एक या अधिक प्रतिनिधि चुने जा सकते हैं। परंतु इससे पूर्ण सत्तापक्ष बहुसंख्यक व अल्पसंख्यक दलों में से किसी को भी नहीं होता क्योंकि इनमें केवल दो बड़े दलों को तो प्रतिनिधित्व मिलता है, किंतु छोटे छोटे दलों का प्रतिनिधित्व नहीं हो पाता।

एकत्र मत प्रथा—अल्पसंख्यकों की दृष्टि से उपर्युक्त विधि का मुख्य दोष यह है कि उन्हें अपने मतों का विभाजन करना पड़ता है, अतः कभी कभी ऐसा होता है कि वे अपना एक भी प्रतिनिधित्व नहीं भेज पाते। इस दोष को दूर करने के लिए एकत्र मत प्रथा का चलन हुआ। इसके अनुसार कई सदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्र में मतदाता को उतने ही मत देने का अधिकार होता है, जितने उस क्षेत्र से सदस्य चुने जाने होते हैं। साथ ही मतदाता को यह अधिकार भी रहता है कि वह स्वेच्छानुसार अपने मतों को एक या अधिक उम्मीदवारों में जिस प्रकार चाहे बांट सकता है। इसमें अल्पसंख्यक वर्ग या दल अपने प्रतिनिधियों का चुनाव कराने में अधिक सफल होते हैं, क्योंकि उनके समर्थक अपने मतों को एक या दो उम्मीदवारों के पक्ष में एकत्रित कर सकते हैं। इसका सबसे बड़ा गुण यह है कि इसमें अल्पसंख्यकों के प्रतिनिधियों को चुने जाने की अधिक सम्भावना रहती है, परंतु इसका दोष यह है कि इसके फलस्वरूप विभिन्न दलों का प्रभाव बंट जाता है।

दूसरे मतदान की प्रणाली—इसका तात्पर्य यह है कि यदि चुनाव में तीन या अधिक उम्मीदवार हों और उनमें से किसी एक को भी चुनाव में पूर्ण बहुमत प्राप्त न हो तो प्रथम दो उम्मीदवारों को छोड़कर शेष नाम को हटा दिया जाता है और मतदाताओं से उन दो उम्मीदवारों में से एक को फिर से मतदान द्वारा चुनने को कहा जाता है। इसमें बहुसंख्यक मतदाताओं से उन दो उम्मीदवारों को चुना जाता है, परन्तु अल्पसंख्यकों को तब तक सफलता नहीं मिलती जब तक कि कुछ या सभी अल्पसंख्यक दल मिलकर अपना एक गुट न बना लें। इसका मुख्य दोष यह है कि दूसरी बार चुनाव किया जाता है, जिसके कारण अनावश्यक व्यय और परेशानी बढ़ती है।

वकल्पिक मत की प्रणाली—इसमें निर्वाचन क्षेत्र एक ही सदस्य वाला रहता है, परंतु चुनाव के लिए पूर्ण बहुमत आवश्यक होता है इसके अनुसार मतदाता मत तो एक ही देता है, किन्तु उस अपनी पहली, दूसरी और तीसरी पसंद बताने का अधिकार होता है अर्थात् यदि उसकी पहली पसंद वाला उम्मीदवार न चुना जाय तो उसका मत दूसरी या तीसरी पसंद के उम्मीदवार को पड़ जायगा। यदि मतदान के बाद, किसी उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त हो जाता है, तो उसे निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है। परन्तु यदि किसी भी उम्मीदवार को पूर्ण बहुमत प्राप्त नहीं होता, तो सबसे कम मत प्राप्त उम्मीदवार का नाम हटा दिया है और उसके मतों को अन्य उम्मीदवारों के पक्ष में दूसरी पसंद के अनुसार बांट दिया

प्रतिनिधित्व पद्धति अल्पसंख्यक की है। यहाँ पर मतदाता तो अनन्त संख्यक मूलिया में एक का छांटता होता है, परन्तु इस साथ ही वह मूल्य के भीतर अपनी पसन्द के सङ्केत दे करता है। यह बात उत्तराणीय है कि बहुत समय तक एक ही दल को सुरङ्ग और स्थायी बहुमत प्राप्त होता रहा, परन्तु हाल का अनुभव यह बताता है कि अल्पसंख्यक की प्रतिनिधित्व की अस्थिरता का अनुभव किया है, जिसका कारण अब वही है जिसमिया का इस पद्धति में सत्तापक्ष में हा गया है। अल्पसंख्यक की पद्धति से ही काफी मिससो-जुलती उच्च यात्रा थी, जिस वहाँ पर 1917 में अंगीकृत किया गया था। परन्तु तीदरलण्ड में सम्पूर्ण दल को एक ही निर्वाचन-क्षेत्र बनाया गया, उस पद्धति से भी सुरङ्ग संख्यक प्रतिनिधित्व था, अतः जनमत उत्तम सन्तुष्ट रहा। यहाँ यह बात उत्तराणीय है कि अल्पसंख्यक और हान्ड दल ही दल में सांसद शासन पद्धति है। ऐसा प्रतीत होता है कि यहाँ पर दल की संख्या में वृद्धि नहीं हुई, यदाचित् इसी कारण कि इस प्रकार की शासन-पद्धति छांट दल को अप्रभावित बना देती है।

स्विट्जरलैंड के तीन राजतन्त्रा स्वीडन, नावें और डेनमार्क में भी सांसद पद्धति के साथ आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति को अपनाया हुआ है। उनकी पद्धतियाँ एक दूसरे से भिन्न हैं, परन्तु नावें और स्वीडन में मूल्य पद्धति है, जबकि डेनमार्क में एक-सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों के साथ आनुपातिक प्रतिनिधित्व की मिलाकर एक पेशवा यात्रा का सामूहिक या प्रयत्न किया गया है। स्वीडन और नावें में तो मतदाता को मूल्य में दिए गए उम्मीदवारों की छोट में पूरी आवाज प्राप्त है। कुछ समय से स्वीडन की निर्वाचन-पद्धति की काफी आलोचना हो रही है और एक-सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों की पद्धति को फिर से अपनाया जाने की माँग की जा रही है। परन्तु इन तीनों देशों में से किसी में भी ऐसी सम्भावना नहीं है कि आनुपातिक पद्धति को हटाकर कोई अन्य पद्धति अपनायी जायेगी।

स्विट्जरलैंड में सप्ताहिक सविधान है, और वहाँ पर सांसद कार्यपालिका भी नहीं है। 1919 में ही संघीय विधानमण्डल के निचले सदन के लिए आनुपातिक प्रतिनिधित्व को अपनाया गया, अतः वहाँ इस पद्धति का अनुभव अधिक सम्यक् काल का नहीं है। स्विट्स पद्धति मूल्य का ही एक भिन्न रूप है, जिस मतदाता को अपनी मूल्य बनाने में पूर्ण स्वतन्त्रता देकर अधिक सचीला बनाया गया है। यहाँ पर यह भी अवसर प्रदान किया गया है कि मतदाता उसी उम्मीदवार के लिए दो बार मन्त्र दे सकता है। स्विट्स पद्धति के परिणामस्वरूप विधायी निकाय में समुदाय के विभिन्न मतों का प्रायः ठीक ठीक प्रतिनिधित्व हो जाता है। यद्यपि वहाँ दलों की संख्या काफी बड़ी है, किन्तु उसका वहाँ की कार्यपालिका की स्थिरता पर कोई कुप्रभाव नहीं पड़ता। जबकि स्विट्जरलैंड एक ऐसा देश है जो राजनीति में अतिवाद से दूर है, आयरलैंड अपनी राजनीतिक दल विधियों के हिसाबपूर्ण स्वरूप के लिए विख्यात है। आयरलैंड के मन्त्र-पर ने आनुपातिक प्रतिनिधित्व की एकल संक्रमणीय मतदान-पद्धति को अपनाया हुआ है। प्रत्येक मतदाता का केवल एक ही मत होता है, परन्तु यदि किसी उम्मीदवार को अपने कांटे से अधिक प्रथम पसन्द के मत मिल जाते हैं, तो उसके अतिरिक्त मत-पत्रों को दूसरी पसन्द के अनुसार अन्य उम्मीदवारों में बाँट दिया जाता है। यद्यपि राजनीतिक दल अपने समयको को अनुदेश देते हैं कि वे किस उम्मीदवार को प्रथम स्थान दें, फिर भी साधारणतया वे इसी बात पर बल देते हैं कि मतदाता उनकी मूल्यियों में सम्मिलित उम्मीदवारों के लिए ही मतदान करें। काफी समय तक वहाँ भी प्रतिनिधित्व स्थिर रहे, किन्तु 1948 के चुनाव में आयरलैंड को अल्पमत प्राप्त दल और मिल जुले दलों के मन्त्रिमण्डल के बीच चुनाव करना पड़ा।

निष्कर्ष—आनुपातिक प्रतिनिधित्व के कुछ भी गुण हों, जहाँ तक उस आनुपातिक योजना का सम्बन्ध है जोकि सम्पूर्ण देश को एक ही निर्वाचन क्षेत्र बनाती है और अपने अनुपात का

सूची पद्धति—इसमें निर्वाचन क्षेत्र बहुत बड़े आकार के होते हैं। चुनाव में भाग लेने वाले उम्मीदवारों को विभिन्न दलों की सूचियाँ में रखा जाता है, प्रत्येक दल के उम्मीदवारों की एक सूची होती है। प्रत्येक मतदाता को यह अधिकार होता है कि जितने प्रतिनिधि उस क्षेत्र में चुने जाने हैं, उतने मत दे सके, किन्तु किसी भी उम्मीदवार को यह एक से अधिक मत नहीं दे सकता। निर्वाचन का परिणाम निकालने के लिए पहले कोटा निश्चित किया जाता है, कोटा निकालने का ढंग वही होता है, जैसा कि उपर्युक्त प्रणाली में। मान लीजिए, किसी निर्वाचन क्षेत्र से आठ प्रतिनिधि चुने जायें हैं, कुल डाले गये मतों की संख्या 72,000 है, तो कोटा 8001 हुआ। उम्मीदवारों की विभिन्न सूचियों के पक्ष में मान लीजिए मत इस प्रकार आय है—

बाग्रेस	34,000
प्रजासमाजवादी दल	17,000
साम्यवादी दल	10,000
जनसम	11,000
	<hr/>
	72,000

अतः विभिन्न दलों के निर्वाचित सदस्यों की संख्या क्रमानुसार 4, 2, 1, 1 होगी। किसी दल की सूची में से किन उम्मीदवारों को निर्वाचित माना जाये, इसका निर्णय इस आधार पर होगा कि उस सूची में किन उम्मीदवारों को सबसे अधिक मत प्राप्त हुए हैं। इस प्रणाली का चलन फ्रांस तथा कुछ अन्य यूरोपियन देशों में पाया जाता है। इस पद्धति के अतहत मतदाताओं को दलों द्वारा प्रस्तुत उम्मीदवारों की सूचियों के बीच छोट करनी होती है। पश्चिम जर्मनी के व डेस्टेग में, जहाँ एक मिश्रित प्रणाली का प्रयोग होता है, आधे सदस्य एक सदस्यों निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व करते हैं, जबकि दोप आधे दलों द्वारा नामजद व्यक्ति होते हैं। सूची पद्धति के दो रूप हो सकते हैं (1) बंधी सूची—मतदाता को अपने दल द्वारा छाटे गये उम्मीदवारों के बीच किसी प्रकार की पसंद करने का अधिकार नहीं होता। (2) स्वतंत्र सूची—अपने दल द्वारा नामजद उम्मीदवारों के बीच मतदाता अपनी पसंद को दिखा सकता है। कुछ राज्यों में तो वह अतिरिक्त नाम भी लिख सकता है।

आनुपातिक पद्धति के मुख्य गुण अग्रलिखित हैं (1) इसमें प्रतिनिधित्व वायव्य होता है, क्योंकि बहुसंख्यक व अल्पसंख्यक मतों अथवा दलों को उचित प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। (2) इसमें कोई मत व्यर्थ नहीं जाता अतः प्रतिनिधित्व अधिक यथाथ और जनतन्त्रात्मक होता है, क्योंकि प्रत्येक मतदाता के मत की गणना का निर्वाचन फल पर प्रभाव पड़ता है। (3) इसके फलस्वरूप विधान सभा जनमत का सच्चा प्रतिनिधित्व करती है, क्योंकि इसमें सभी दलों को शासन काम में अपनी बात कहने का अवसर मिलता है। (4) यह मतदाता को छोट की पूर्ण स्वतन्त्रता प्रदान करता है। उसे अपनी पसंद दिखाने में खूब अच्छी तरह सोचना पड़ता है, अतएव यह राजनीतिक शिक्षा का एक उत्तम साधन है। परन्तु प्रत्येक विधि में गुण और दोष दोनों होते हैं। इस पद्धति के मुख्य दोष ये हैं—(1) कुछ व्यक्तियों का कथन है कि यह पद्धति अत्यधिक पचीदा है, अतः मतदाता दलों के एजेंटों के हाथ में फँस जाते हैं। इस पद्धति को सफल बनाने के लिए मतदाता शिक्षित होने चाहियें। (2) विधायिका में विभिन्न दलों का प्रतिनिधित्व होता है, फलस्वरूप स्थायी मन्त्रिमण्डल का निर्माण और स्थायी रहना बहुत कठिन हो जाता है। (3) अति विस्तृत निर्वाचन क्षेत्रों के कारण प्रतिनिधियों और मतदाताओं के बीच निकट सम्पर्क नहीं रहता।

आनुपातिक प्रतिनिधित्व व्यवहार में—राष्ट्रीय निर्वाचन के लिए सबसे पुरानी आनुपातिक

यह भी कहना उचित होगा कि कठोर दलीय अनुशासन के कारण जनता व निर्वाचित प्रतिनिधि स्वतंत्र रूप से अपने मत का प्रयोग नहीं कर सकते। इन कारणों से तथा प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के सिद्धांत को यथासम्भव क्रियात्मक रूप देने के लिए आजकल प्रत्यक्ष विधि निर्माण का समर्थन किया जाता है। प्रत्यक्ष विधि निर्माण की प्रमुख विधियाँ वा संक्षिप्त विवेचन निम्नलिखित हैं—

जन निर्णय (Referendum)—जन निर्णय अथवा लोक निर्णय का तात्पर्य उस साधन से है जिसके द्वारा उन विधेयों अथवा साविधानिक सन्निधियों पर जनता की निर्णायक सम्मति ली जाती है जिन पर विधायिका में वाद विवाद हो चुका होता है। यदि निर्वाचकगण एक निश्चित बहुमत द्वारा उसको स्वीकार कर लेते हैं तो वह कानून बन जाता है, अन्यथा नहीं। इसका आधारभूत विचार यह है कि कानून जनता की इच्छा की अभिव्यक्ति होती है, इसलिये विधायिका द्वारा पारित कानून पर जनता की निर्णायक स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है। जन निर्णय दो प्रकार का होता है—अनिवाय और ऐच्छिक (वैकल्पिक)। अनिवाय जन निर्णय के अंतर्गत विधायिका द्वारा पारित प्रत्यक्ष कानून जनता की सम्मति जानने के लिए उसके सामने अनिवाय रूप से पेश किया जाता है। ऐच्छिक जन निर्णय में प्रत्यक्ष कानून को जनता के सामने पेश नहीं किया जाता, वरन् वे ही कानून जनता के निर्णय हेतु उसके सामने रखे जाते हैं जिनके लिए निर्वाचक एक निश्चित संख्या में मतदाताओं के हस्ताक्षरों के साथ प्रार्थना करते हैं। यह संख्या संविधान में दी हुई होती है।

जन निर्णय का प्रयोग साविधानिक सन्निधियों के सम्बंध में आस्ट्रेलिया, उनमाक, आयरलैंड, फ्रांस, इटली व स्विटजरलैंड तथा अमरीकी संघ के राज्यों में किया जाता है। जर्मनी के वरम गणतंत्र में भी इसके लिए व्यवस्था थी, परन्तु जर्मन संघात्मक गणतंत्र के आधारभूत कानून (Basic Law of 1949) में इसका एकमात्र हवाला धारा 29 में दिया गया है, जिसका सम्बंध प्रदेशों की सीमाओं में परिवर्तन से है। आजकल साधारण विधायन के सम्बंध में जन निर्णय का प्रयोग अनेक राज्यों के साविधानिक व्यवहार का अंग है। इटली में जन निर्णय का प्रयोग सर्वप्रथम 1946 में राजतन्त्र को रखने या न रखने के प्रश्न पर किया गया, जिसके फलस्वरूप वहाँ गणतन्त्रात्मक संविधान बना। इटली के गणतंत्र में 1947 के संविधान की धारा 75 के अनुसार यदि पाँच लाख मतदाता या पाँच प्रादेशिक परिषदें माँग करें तो वित्तीय कानूनों और संधियों को छोड़कर किसी कानून के पूर्ण अथवा आंशिक निरसन के लिए जन निर्णय किया जाता है। फ्रांस में 1958 के संविधान के अंतर्गत, जन निर्णय निम्न रूप में स्वीकार किया गया है—

संसदीय सत्रों के दौरान सरकार के प्रस्ताव या दोनों ऐसेम्बलियों के संयुक्त प्रस्ताव पर (जिसे सरकारी गजट में प्रकाशित कर दिया गया हो) गणतंत्र का राष्ट्रपति किसी भी ऐसे विधेयक को जन निर्णय के लिए प्रस्तुत कर सकता है जिसका सम्बंध सरकारी प्राधिकरणों के संगठन से हो और जिसके लिए संमुदाय के समझौते की आवश्यकता हो या किसी ऐसी संधि के पुष्टीकरण के लिए अधिकार देने की व्यवस्था करता हो, जो कि संविधान के विरुद्ध न होत हुए भी, वर्तमान संस्थाओं के कार्य सम्पादन को प्रभावित करता हो।

स्विटजरलैंड के संघीय शासन तथा नेटनो के शासन में इसका व्यापक रूप से प्रयोग होता है और इसके दो प्रमुख रूप हैं—ऐच्छिक तथा अनिवाय। अनिवाय जन निर्णय की व्यवस्था 1948 के संघीय संविधान में ही सभी साविधानिक परिवर्तनों के लिए थी, इस व्यवस्था को 1874 के संविधान में जारी रखा गया। अनिवाय जन निर्णय ऐसे सन्निधियों अथवा पूर्ण परिवर्तनों के लिए लागू है जिनका प्रस्ताव फेडरल ऐसम्बली रखती है। कोई भी सन्निधियों तभी बंध और प्रभावी होता है जबकि सम्पूर्ण संघ के भाग लेने वाले मतदाताओं तथा कंट्रॉल का बहुमत उसके पक्ष में हो। कंट्रोल और अर्द्ध-कंट्रोल का मत उसके मतदाताओं के बहुमत से जाना जाता है (जो मतदाता

मताधिकार प्रतिनिधित्व और प्रत्यक्ष विधि निर्माण

अपरिवर्तनशील दलीय सूचियां पर आधारित करती है, उसे सासद पद्धति के लिए दोषपूर्ण और असंगत पाया गया है। यदि आनुपातिक पद्धति को अपनाया जाता है, तो सासद शासन-पद्धति को यदि उसे उसके माथ अपनाया जाय, आनुपातिक प्रतिनिधित्व के फलस्वरूप राजनीतिक दला में उत्पन्न होने वाली दशाओं के अनुरूप समायोजित करना आवश्यक है। यह पद्धति बेल्जियम, नीदरलैंड्स, नार्वे, डेनमार्क, स्वीडन आदि बहुत छोटे देशों में ही सफलतापूर्वक चली है। जबकि इंग्लैंड और संयुक्त राज्य अमरीका में आनुपातिक प्रतिनिधित्व के विरुद्ध जनमत जोरदार ही नहीं बरम्ब स्वस्थ भी है।

साम्प्रदायिक अथवा पृथक निर्वाचन पद्धति—अल्पसंख्यकों को पर्याप्त प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिए भारत के विदेशी शासकों ने इस पद्धति को चलाया था, परंतु उसका वास्तविक उद्देश्य भारतीयों को आपस में लड़ाना था। 'फूट डालो और शासन करो' वाली नीति के फलस्वरूप यह पद्धति चलाई गई थी और इसका अंतिम परिणाम देश के विभाजन में निकला। धर्म अथवा सम्प्रदाय के आधार पर विभिन्न अल्पसंख्यकों को अपने-अपने प्रतिनिधि चुनने का अधिकार मिला। इससे सकीन स्वार्थों पर बल दिया गया और साम्प्रदायिक घमनस्थ अत्यधिक बढ़ा। प्रतिनिधि और निर्वाचक राष्ट्रीय समस्याओं को साम्प्रदायिक दृष्टिकोण से देखने लगे। यह प्रणाली गम्भीर दोषों से पूर्ण है यह बात अंग्रेज राजनीतिज्ञ न मानी परन्तु फिर भी इस सिद्धांत को क्रमशः विस्तृत किया गया।

इस पद्धति के मुख्य दोष अग्रलिखित हैं (1) इन चुनावों का आधार प्रजातन्त्र के सिद्धांत के विरुद्ध है, अन्य देशों में ऐसे उदाहरण नहीं मिलते। यह पद्धति वैस भी इतिहास की शिक्षा व विरुद्ध है। (2) इस पद्धति के अंतर्गत मतदाता अपने-अपने वर्गीय अथवा साम्प्रदायिक हितों को राष्ट्रीय हितों से बढ़कर महत्त्व देते हैं। (3) इसके फलस्वरूप साम्प्रदायिक हितों को राष्ट्रीय सम्प्रदायों के मतदाता एक दूसरे के विरोधी बन जाते हैं वे सच्चे अथ न नागरिक नहीं रह जाते। (4) अल्पसंख्यक सम्प्रदाय अपनी स्थिति से एक प्रकार से संतुष्ट रहता है और अपने अल्पसंख्यक वर्गों के द्वारा बहुसंख्यक समुदाय की बराबरी करने का प्रयत्न नहीं करता। (5) बहुसंख्यक समुदाय भी ऐसी स्थिति में अल्पसंख्यकों का प्रति अपना कोई अन्य दायित्व अनुभव नहीं करता।¹

4 प्रत्यक्ष विधि निर्माण

कुछ समय से जनता का प्रतिनिधि संस्थाओं में विश्वास कम हो रहा है और जनता द्वारा स्वयं विधि निर्माण हो, ऐसी प्रवृत्ति देखने में आती है। इसका दो मुख्य कारण हैं प्रथम जनता यह समझने लगी है कि राजसत्ता जनता में निहित है और राजसत्ता को वास्तविक रूप में बचाने के लिए यह आवश्यक समझा जाने लगा है कि जनता कानूनों पर स्वीकृति दे या उनका निर्माण में प्रत्यक्ष भाग ले। दूसरा कारण विधायिकाओं के कार्यों पर निराशा और उनमें अविश्वास का बढ़ना है। यह सच है कि विधान सभाओं में राजनीतिक दलों की प्रधानता रहती है, अतः वे वास्तविक जन हित का पूरा ध्यान नहीं रख पाती। अधिकतर देशों में वर्गीय हितों को बढ़ाने के लिए पक्षपातपूर्ण कानून बनाये जाते हैं। ऐसे कानून सामान्य इच्छा पर आधारित नहीं रहता सच्चे। यहाँ

¹ They are opposed to the teaching of history Division by creeds and classes means the creation of political camps organised against each other and teaches men to think as partisans and not as citizens. A minority which is given special representation owing to its weak and backward state is positively encouraged to settle down into a 'comparative security' it is under no inducement to make good the ground which it 'compared with the stronger majority' — *Montford Report 1918*

जनता को वातूनी प्रस्तावा में पहल करने का अधिकार देता है। यह माना जाता है कि नागरिका को अपनी इच्छा के कानून के लिए विधायिका में प्रस्ताव रखने का अधिकार भी होना चाहिए। इसके अंतर्गत संविधान द्वारा निश्चित संस्था में नागरिका को चाहिए कानून के लिए प्रायना करने या स्वयं उसका मसविदा तैयार करके उस पर कानून बनाने की प्रायना करने का अधिकार होता है। जब विधायिका उस कानून को पाम कर देती है तो वह कानून पुन एक बार जनता का नियम जानने के लिए नागरिका के सामने रखा जाता है।

संयुक्त राज्य अमरीका में, प्रस्तावाधिकार का प्रयोग बहुत कम संघा तंत्रित राज्य करते हैं। कुछ राज्या में प्रस्तावाधिकार का प्रयोग साधारण विधायन के लिए किया जाता है और कुछ दूसरे में साविधानिक संशोधन के लिए। प्रस्ताव रखने के लिए नागरिका की संस्था राज्या में भिन्न भिन्न है, जो पूर्ण निर्वाचक मण्डल के 5 से लेकर 15 प्रतिशत तक है, जबकि कुछ राज्या में इस प्रकार की संस्था नियत कर दी गयी है। जिन राज्या में प्रस्तावाधिकार का प्रयोग किया जाता है, वहाँ पर साविधानिक अथवा साधारण कानून के लिए प्रक्रिया में अंतर नहीं है। बमर गणतंत्र के अंतर्गत जर्मनी में एक दिलचस्प अनुच्छेद द्वारा प्रस्तावाधिकार के सिद्धांत की व्यवस्था की गयी थी। उसमें कहा गया था कि यदि मताधिकार प्राप्त व्यक्तियों की 1/10 संघा किसी ऐसे विधेयक को पेश करने की प्रायना करे जिसका कि पूर्ण प्राप्ति दिया गया हो, तो सरकार के लिए यह आवश्यक होगा कि वह उसे लोकप्रिय सदन में प्रस्तुत करे। इटली के संविधान में भी प्रस्तावाधिकार हेतु एक समान धारा की व्यवस्था की गयी है। कोई भी 50,000 निर्वाचक प्रस्तावित विधेयक का प्राप्ति तैयार कर, विधायिका के विचारार्थ प्रस्तुत कर सकते हैं।

स्विट्जरलैण्ड में 50,000 मतदाताओं के हस्ताक्षरों से संविधान में पूर्ण परिवर्तन का प्रस्ताव किया जाय तो उस पर वही कार्यवाही होती है जो कि तब होती है जबकि फेडरल एसेम्बली का एक सदन पूर्ण परिवर्तन का प्रस्ताव रखे और दूसरा उसका विरोध करे। यदि विधायिका में किसी विशिष्ट संशोधन की मांग की जाये तो जाये कि कार्यवाही इस पर निर्भर करेगी कि प्रस्तावित संशोधन को कानूनी रूप में प्रस्तुत किया गया है अथवा साधारण शब्दों में। यदि कानूनी रूप में प्रस्ताव पेश किया गया है और फेडरल एसेम्बली या उसका एक सदन उस स्वीकार कर लेता है तो उस पर शीघ्र ही जन नियम कराया जाता है और मतदाताओं तथा के टना का बहुमत पक्ष में होने पर वह प्रभावी हो जाता है। परंतु यदि फेडरल एसेम्बली उस अस्वीकार करे तो वह जनता से उसे गिराने की मांग कर सकती है या उसके साथ अपनी ओर से वैकल्पिक प्रस्ताव जन नियम के लिए प्रस्तुत कर सकती है जो जन नियम के अनुसार कार्य होता है। जब जनता द्वारा प्रस्तुत प्रस्ताव साधारण भाषा में होता है तो एसेम्बली उसके सम्बंध में भी दो प्रकार से कार्यवाही कर सकती है। यदि वह प्रस्ताविक संशोधन की नीति से सहमत है तो उसके अनुसार संशोधन का प्राप्ति तैयार कर उस पर जनता के टना का नियम प्राप्त करना पड़ता है। यदि एसेम्बली प्रस्तावित संशोधन से सहमत नहीं तो उसे जनता का इस प्रश्न पर नियम प्राप्त करना होता है कि प्रस्तावित संशोधन के बारे में आगे कार्यवाही की जाय या नहीं। यदि जनता का नियम उस पक्ष में होता है तो एसेम्बली को उसके अनुसार संशोधन तैयार कर उस पर जनता के टना का मत प्राप्त करना आवश्यक है।

प्रतिनिधि प्रत्यावर्तन (Recall)—प्रत्यावर्तन के द्वारा एक निश्चित संस्था में मतदाता किसी निर्वाचित कर्मचारी या ऐसे प्रतिनिधि को पदच्युत कराने की प्रायना करते हैं जिनके कार्य से उनकी संतोष प्राप्त न हो। प्रायना पर मतदान होता है, यदि बहुमत प्रायना को स्वीकार करता है तो वह कर्मचारी या प्रतिनिधि पदच्युत हो जाता है और शेष अवधि के लिए रिक्त पद को भरने के हेतु नया चुनाव कराया जाता है। इसका प्रयोग कुछ अमरीकी राज्यों में सोवियत संघ में किया जाता है।

जन नियम में भाग लेते हैं) और इस सम्बन्ध में अद्वय के टन का आधा मत होता है। पूरा परिवर्तन के लिए भी उपर्युक्त प्रक्रिया लागू होती है, जब तक कि फेडरल एसेम्बली के दोनो सदस्यों में मतभेद न हो। जब एक सदस्य पूरा परिवर्तन के पक्ष में हो और दूसरा उसका विरोध करे, तो जन नियम इस प्रश्न पर कराया जाता है कि परिवर्तन के लिए कायवाही आगे बढ़े या नहीं। इस जन नियम में केटनो का मत नहीं लिया जाता। यदि जन-नियम इस पक्ष में हो कि परिवर्तन किया जाय तो फेडरल एसेम्बली को सशोधित सविधान का प्रारूप तैयार करके जन नियम के लिए प्रस्तुत करना आवश्यक है। उसकी स्वीकृति के लिए उसके पक्ष में मतदाताओं तथा केटनो का बहुमत होना चाहिए। इसी प्रकार केटनो में उनके सविधानों व उनमें सशोधना के लिए जन नियम आवश्यक है क्योंकि सशोधित सविधान में ही प्राविधान है कि केटनो के सविधान जनता द्वारा अनिवार्य रूप से स्वीकृत होने चाहिए। आठ केटनो में सभी कानूनों व प्रस्तावों के लिए भी अनिवार्य रूप जनिय को व्यवस्था है।

सभी सशोधित कानूनों और ऐसे प्रस्तावों के लिए, जिनका प्रभाव सभी पर पड़न को हो और जिनके अंतगत अविलम्ब कायवाही आवश्यक न हो ऐच्छिक जन नियम की व्यवस्था है। ऐसा तभी हो सकता है जबकि कम से कम 30,000 नागरिक या आठ केटन ऐसी मांग करें। सात केटनो में नागरिका की विहित सत्या द्वारा मांग किये जाने पर कानूनों के लिए ऐच्छिक जन नियम की व्यवस्था है। तीन केटनो में कानूनों में इस आधार पर अंतर किया जाता है कि कुछ के लिए जन नियम अनिवार्य है और दूसरा के लिए ऐच्छिक। एक केटन में कानूनों के लिए जन नियम की व्यवस्था नहीं है। जिन केटनो में लडसजमीनी की व्यवस्था है, उनमें जन नियम की आवश्यकता ही नहीं है। ऐसे भी कुछ केटन हैं जिनमें महत्त्वपूर्ण वित्तीय मामलों के लिए भी अनिवार्य प्रशासनिक जन नियम की व्यवस्था है। इसके अनुसार यदि केटन की विधायिका द्वारा स्वीकृत व्यय की राशि एक निश्चित सीमा से बढ़ जाय तो उस पर जनता का मत प्राप्त किया जाता है।

स्विटजरलैण्ड के कुछ केटनो में जन नियम स भी बढ़कर प्रत्यक्ष विधि निर्माण की एक विधि और भी है। इन केटनो में निर्वाचक वष में एक बार खुले चरागाहों में एकत्रित होते हैं। विधि और भी है। इन केटनो में निर्वाचक वष में एक बार खुले चरागाहों में एकत्रित होते हैं। वे अपनी सभाओं में कानूनों को पास करते हैं और पर स्वीकृति देते हैं और आधामी वष के लिए अपन कायपालिका अधिकारियों को चुनते हैं। इसके अतिरिक्त जन नियम से मिलती जुलती एक विधि और है, जिसे जनमत (plebiscite) कहते हैं। जनमत एक प्रकार का सामग्रिय जन नियम है जिसका राजनीतिक उद्देश्य अथवा महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर जनता का मत जानने के लिए प्रयोग किया जाता है। 1947 में भारत के विभाजन के सम्बन्ध में पश्चिमोत्तर सीमाप्रांत तथा असम का सिलहट जिल में यह जानने के लिए जनमत कराया गया था कि वहाँ क निवासी भारत में रहना चाहते थे या पाकिस्तान में सम्मिलित होना चाहते थे।

प्रस्तावाधिकार (Initiative)—मुनरो व अयस्ट के शब्दों में 'प्रस्तावाधिकार वह व्यवस्था है, जिसके द्वारा मतदाताओं की एवं विहित सत्या किसी कानून का प्रारूप तैयार कर यह मांग करे कि या तो उस विधायिका स्वीकार कर ले अथवा उस पर जनता का मत प्राप्त करे।' यह एक प्रकार स ऊपर वर्णित सत्या का पूरक है, क्योंकि पहली सत्या के अनुसार विधायिका द्वारा पास किये गये साविधानिक सशोधना एवं कानूनों पर जन नियम कराया जाता है तो प्रस्तावाधिकार

¹ By the right of initiative we understand the right of a definite number of voters to propose an amendment of the Constitution the drafting of a law or a single constitutional or legal ordinance and to demand popular vote upon it — Munro and Aycarst The Governments of Europe p 27

(उ) स्विटजरलैंड और अमरीकी राज्या के अनुभव से पता चलता है कि अधिकतर मनुष्य जन निणय और प्रस्तावाधिकार में दिलचस्पी नहीं लेते। इसका परिणाम यह होता है कि बहुधा कानून अल्पमत के द्वारा पास हो जाते हैं और इसलिए कानून में जनता की वास्तविक इच्छा प्रतिबिम्बित नहीं हो पाती। मतदाताओं की इस उदासीनता का कारण यह है कि प्रतिनिधि की मतदान सम्बन्धी परेशानी से वे तंग आ जाते हैं। इसके अतिरिक्त राजनीति जनसाधारण के लिए विशेष रूप से आकर्षक भी नहीं होती तथा साधारण मनुष्यों का अधिकांश समय जीविकोपार्जन में व्यय हो जाता है और इसलिए राजनीतिक विषयों पर विचार करने के लिए उनके पास बहुत कम अवसर रहता है। (क) इस कथन में भी अधिक सत्य नहीं है कि प्रत्यक्ष विधि निर्माण के साधनों द्वारा जनसाधारण को अच्छी राजनीतिक शिक्षा मिल जाती है। जो बात साधारण निर्वाचन के विषय में सत्य है, वही जन निणय या प्रस्तावाधिकार के विषय में भी कही जा सकती है। इनके द्वारा उत्तेजना एवं भ्रष्टाचार फैलाने वाले सागा को जनसाधारण के अप्रान और भ्रूलपन से अनुचित लाभ उठाने का अवसर प्राप्त होता है। (ए) जन निणय और प्रस्तावाधिकार का प्रयोग विशालकाय देशों में नहीं किया जा सकता, क्योंकि वहाँ पर इनके द्वारा कानून के निर्माण में अवांछनीय विलम्ब होगा।

निष्कर्ष—यदि जन निणय का बहुधा प्रयोग किया जाय, तो उसका परिणाम कानूनों के लागू करने में ऐसी देरी करना होगा जो समाज को उनसे होने वाले लाभों से ही वंचित कर दे। दूसरा आरोप यह है कि पने औद्योगिक समुदाय में जिन विभिन्न आवाजों को यह उठने का अवसर देगा, सम्भवतया वे एक दूसरे के विरुद्ध प्रभावहीन हो जायेंगी और इसका परिणाम प्रगतिशील विधायन को पूर्णतया रद्द करना होगा। इनके अतिरिक्त आधुनिक देशों में विधायन इतना विशेषीकृत हो गया है कि अच्छी प्रकार से सूचना पाने वाला नागरिक भी सब विधेयकों में विस्तार की बातों को कठिनाई से ही समझ सकता है। यह बात भी ध्यान देने की है कि संविधान एक ऐसा आधारभूत कानून होता है जिसमें बहुत सोच समझ कर ही परिवर्तन किया जाना चाहिए। यदि उसमें ऐसे कानूनों को भर दिया जाय जिनके प्रारूप जनता द्वारा तयार किये गये हों और जिन पर जनता का मत लिया गया हो तो उसका आवश्यक स्वरूप खो जायेगा और वह ऐसे प्राविधानों का समूह बन जायगा जिन्हें ह कायरूप न दिया जा सके।¹

जहाँ तक प्रत्यावर्तन का सम्बन्ध है, ऐसे उदाहरण हैं कि समुक्त राज्य अमरीका के कुछ राज्या में इसका सफलतापूर्वक प्रयोग किया गया है। परन्तु इसके विरोधी यह कहते हैं कि यह सरकारी अधिकारियों में एक भय और दासता की भावना को पैदा करने वाला है। यदि इसका प्रयोग विधायकों के लिए किया जाय तो यह उन्हें सच्चे अर्थ में प्रतिनिधि से केवल डेलीगेट में बदलेगा और उसे भ्रष्ट व चालाक गुट के अनुचित आक्रमणों का शिकार बना देगा, जिसके परिणामस्वरूप सावजनिक भावना से प्रेरित व्यक्ति सावजनिक जीवन से निकल जायेंगे। यदि इसे कायपालिका अधिकारिया के बारे में लागू किया जाय, तो इसकी प्रवृत्ति स्पष्टतः उनकी सत्ता को क्षीण बनाने की रहेगी और यह श्रेष्ठ व्यक्तियों को सावजनिक पदों पर आने से रोकेगा। यदि इस व्यापारिक के लिए लागू किया जाय तो यह उन्हें जनता की सनक का शिकार बनायेगा और उनके लिए कायकाल की सुरक्षा को नष्ट करेगा, जो कि राज्य के हित में आवश्यक है। भविष्य में कुछ भी हो, अतीत में रिकार्ड सराहनीय रहा है। इस रिकार्ड से निर्वाचक मण्डल की स्थिर अभिरुचि, मतदान में भाग लेने वालों की वृद्धि और सावधानी व साधारण समझ पर आधारित निणयों का पता लगता है।²

¹ Strong C F *Modern Political Constitutions* pp 230-31

² Shotwell J T (ed) *Governments of Continental Europe* p 345

प्रत्यक्ष विधि निर्माण के गुण—ये अग्रलिखित है—(1) इसके द्वारा लोकप्रिय राजसत्ता के विचार को व्यावहारिक रूप दिया जाता है। प्रस्तावाधिकार के द्वारा जनता स्वयं चाहे कानून का प्रस्ताव रखती है और जन निणय के द्वारा विधायिका द्वारा पास किये गये कानून पर अपनी स्वीकृति देती है। इस प्रकार अनुचित विधेयको को कानून बनाने से रोका जाता है और उचित एवं चाहे विधेयको को कानून का रूप दिया जाता है। (2) प्रत्यक्ष विधि निर्माण द्वारा जो कानून पास होते हैं उन पर जनता की स्वीकृति होती है। अतः उनका इच्छापूर्वक पालन किया जाता है। इस प्रकार इन कानूनों के पालन द्वारा देश-भक्ति की भावना को प्रोत्साहन एवं बल मिलता है। (3) इन साधनों के द्वारा जनता की राजनीतिक शिक्षा होती है। इनके अभाव में नागरिकों को चार या पांच वर्ष के पश्चात् केवल निर्वाचन काल में ही देश की महत्त्वपूर्ण तथा राजनीतिक समस्याओं पर विचार करने का अवसर प्राप्त होता है। (4) विधायिका के सदस्य साधारण निर्वाचन समाप्त होने के कुछ समय पश्चात् लोकमत से दूर तथा उदासीन हो जाते हैं। जन निणय और प्रस्तावाधिकार विधायिका को सदा लोकमत के घनिष्ठ सम्पर्क में रखते हैं। (5) साधारण निर्वाचन के समय मतदाता लुभावने नारों के प्रवाह में बह जाते हैं और नीति विषयक मामलों पर गम्भीरतापूर्वक विचार नहीं कर पाते। इसके अतिरिक्त साधारण निर्वाचन के समय एक साथ अनेक समस्याएँ तथा विषय एक दूसरे से मिले जुले रहते हैं, इस कारण से भी साधारण नागरिक उनको पूणतया नहीं समझ पाते। परन्तु जन निणय और प्रस्तावाधिकार का प्रयोग करते समय उनके सामने केवल एक विशेष विषय होता है। अतः उन पर वे लोग गम्भीरतापूर्वक विचार कर सकते हैं। (6) विधायिका के सदस्यों को घूस आदि देकर पूँजीपति तथा अल्प लोग भ्रष्ट कर सकते हैं और सावजनिक हित की अवहेलना करके व्यक्तिगत अथवा वर्गीय हितों को पूरा कर सकते हैं। परन्तु प्रत्यक्ष विधि निर्माण की व्यवस्था में ऐसा करना सम्भव नहीं है। (7) प्रत्यक्ष विधि निर्माण के ये साधन विधायिका के दोनों सदनों के बीच गतिरोध को दूर करने में सफल सिद्ध हुए हैं। आस्ट्रेलिया इसका उदाहरण है। (8) दुष्परिवर्तनीय संविधान वाले देशों में प्रस्तावाधिकार का एक महत्त्वपूर्ण लाभ यह होता है कि इसके द्वारा संविधान का संशोधन सरलता से हो जाता है जबकि विधायिका को ऐसा करने में अनेक कठिनाइयों का सामना करना पड़ता है।

दोष—प्रत्यक्ष विधि निर्माण भी दोषरहित नहीं है, इसके मुख्य दोष इस प्रकार हैं (अ) इसके कारण विधायिका का मोरव नष्ट हो जाता है और परिणामस्वरूप वह अनुत्तरदायी हो जाती है, क्योंकि उसे यह ध्यान रहता है कि कानून का पास होना या न होना अंतिम रूप में नागरिकों की ही इच्छा पर निर्भर करता है। इस प्रकार विधायिका अपने मुख्य कार्य विधि निर्माण के प्रति उदासीन हो जाती है। (आ) कानून का निर्माण करना विशेषज्ञों का कार्य होता है। साधारण मनुष्यों में ऐसी योग्यता नहीं होती कि वे आधुनिक काल की जटिल, अधिक एवं राजनीतिक समस्याओं का समझ सकें। अनेक पर राष्ट्रीय नीति और वित्तीय नीति सम्बन्धी समस्याएँ ऐसी होती हैं जिनको शिक्षित मनुष्य भी भली प्रकार नहीं समझ पाते तो फिर साधारण मनुष्यों का तो कहना ही क्या। इसलिए प्रत्यक्ष विधि निर्माण के द्वारा बहुधा दोषपूर्ण कानून, जिस पर यथोचित विचार नहीं किया जाता, पास हो जाते हैं। (इ) जन निणय और प्रस्तावाधिकार में मतदाताओं का केवल 'हाँ' या 'नहीं' कहने का कार्य पूरा नहीं हो जाता। (ई) यह कल्पना भी अधिक सारपूर्ण नहीं है कि प्रत्यक्ष विधि निर्माण द्वारा पास किया गया कानून का अपेक्षाकृत अच्छी तरह पालन किया जाता है। यदि जन निणय में मतदाता 51 प्रतिशत बहुमत से किसी कानून को पास कर देते हैं तो 49 प्रतिशत मतदाता उस कानून के उस समय से अधिक विरोधी बन जाते हैं जबकि वही कानून केवल प्रतिनिधि विधायिका के द्वारा ही पास किया गया होता है।

अठारहवाँ अध्याय

विभिन्न राज्यों में निर्वाचन-पद्धतियाँ

जय अमरीका में राष्ट्रपति का निर्वाचन

धार्मिक प्राविधान—संविधान निर्माण के समय राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बन्ध में दो) राष्ट्रपति का प्रत्यक्ष चुनाव ही, जिस व्यावहारिक दृष्टि से असम्भव समझा गया। राष्ट्रपति का चुनाव कांग्रेस करे, इसे अवांछनीय समझा गया। अतएव इस बात पर कहा कि राष्ट्रपति का चुनाव एवं निर्वाचन मण्डल करे, जसा कि संविधान की दूसरी कहा गया है। इस मण्डल में प्रत्येक राज्य के निर्वाचकों की संख्या उस राज्य के दो और प्रतिनिधि सदन में प्रतिनिधियों के जोड़ के बराबर होती है। मौलिक पद्धति के निर्वाचक मण्डल के सदस्यों का चुनाव अथवा उसकी छोट प्रत्येक चार वर्ष बाद प्रत्येक उस प्रकार से होती थी जसा कि वहाँ की विधायिका निर्देश दे। ये निर्वाचक अपने-अपने मतदान करते थे। ये मत-पत्र बाद में कांग्रेस के पास भेजे जाते थे और उनका गिनती दोनों के समझ की जाती थी। जिस व्यक्ति का सबसे अधिक मत प्राप्त होता था, वह राष्ट्रपति उ होता था और जिसको उससे कम मत मिलते थे वह उप राष्ट्रपति घोषित होता था, दोनो के लिए यह बात थी कि उनके मत जाने से अधिक हो। यदि किसी भी उम्मीदवार बहुमत न मिलता था तो प्रतिनिधि-सदन सबसे अधिक मत पाने वाले उम्मीदवार को राष्ट्रपति सकता था। सम मत प्राप्त होने की दशा में भी राष्ट्रपति चुने जान का निर्णायक प्रतिनिधि न ही होता था परन्तु ऐसा करते समय प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधि का केवल एक सामूहिक मत आता था।

1800 में ऐसा हुआ था कि दो उम्मीदवारों को सम मत प्राप्त हुए, अतएव यह प्रश्न उठा कि कौन राष्ट्रपति बने और कौन उप राष्ट्रपति। सदन ने उस वर्ष इस प्रश्न का निर्णय किया और उसके बाद संविधान में बारहवाँ संशोधन भी किया गया। इस संशोधन के बाद प्रत्येक निर्वाचक राष्ट्रपति व उप राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों के लिए पृथक् पृथक् मत देता है। यदि किसी उम्मीदवार को राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचकों का बहुमत (अर्थात् आधे से अधिक) प्राप्त नहीं होता तो प्रतिनिधि सदन सबसे अधिक मत पाने वाले तीन उम्मीदवारों में से एक राष्ट्रपति चुनता है, ऐसा करते समय प्रत्येक राज्य के प्रतिनिधियों का केवल एक ही मत होता है। ऐसे ही यदि उप राष्ट्रपति पद के किसी उम्मीदवार को बहुमत प्राप्त नहीं होता, तो सबसे अधिक मत पाने वाले दो उम्मीदवारों में से एक को सीनेट उप राष्ट्रपति चुन लेती है।

मौलिक पद्धति में राष्ट्रपति व उप राष्ट्रपति के निर्वाचकों के विषय में कोई विशिष्ट उल्लेख नहीं था। 1845 के एक राष्ट्रीय कानून के अनुसार अब यह आवश्यक है कि चुनाव

अधिकतर विदेशी लेखकों ने, जिनका प्रजातन्त्र में विश्वास रहा है, प्रत्यक्ष विधि निर्माण पद्धति की स्विट्जरलैंड में सफलता को स्वीकार किया है। घोष के अनुसार तो प्रस्तावाधिकार व लोक नियंत्रण वह चूल है जिसके चारों ओर सम्पूर्ण स्विस शासन पद्धति घूमती है।¹ स्विट्जरलैंड की बहुसंख्यक जनता इस पद्धति से संतुष्ट है। ब्राइस और ब्रुक (R C Brooks) जैसे अमरीकी लेखकों ने यह माना है कि इस पद्धति के लाभ हानियों से कहीं अधिक हैं। परंतु हे स ह्वर के अनुसार लाइ ब्राइस ने स्विट्जरलैंड में अपनी अंतिम यात्रा के अवसर पर मत प्रकट किया था कि आर्थिक संघर्षों के युग में जन नियंत्रण व प्रस्तावाधिकार अधिक अनिश्चित अथवा शक के योग्य हो गये हैं। यह सच है कि स्विट्जरलैंड में इन समस्याओं की सफलता के लिए उपयुक्त दशाएँ विद्यमान रही हैं। ये समस्याएँ छोटे आकार व कम जनसंख्या वाले राज्यों के लिए विशेष रूप से उपयुक्त हैं और स्विट्जरलैंड इस दृष्टि से एक आदर्श राज्य है। साथ ही स्विट्जरलैंड एक ऐसा राज्य है जहाँ दलीय भावना की प्रधानता नहीं है। इन समस्याओं की सफलता के लिए स्विट्जरलैंड में अत्यंत ऐतिहासिक दशाएँ और जनता का चरित्र भी उत्तरदायी है। स्विस जाति को प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र व स्वशासन की समस्याओं का सबसे अधिक व्यावहारिक अनुभव प्राप्त है। उसमें सामाजिक समता, देश-भक्ति और नागरिक कर्तव्य पालन की भावनाएँ भी सुदृढ़ हैं। अत्यंत राज्यात्मक इन समस्याओं का कार्यान्वित करने के अवश्य ही भिन्न परिणाम होते। वास्तव में, जैसा ब्राइस ने कहा है, स्विट्जरलैंड में इन समस्याओं का विकास स्वाभाविक है।² ब्युएल का भी यह मत है कि स्विट्जरलैंड की शासन पद्धति में समझौता और सहनशीलता आवश्यक तत्त्व हैं। ऐसे राष्ट्र में जहाँ जनता पूर्ण सिद्धांतों में अधिक विश्वास करती हो अथवा जहाँ जनता का झुकाव मिद्धता पर अतिवादीवाद विवाद की ओर हो वहाँ स्विस-पद्धति सुचारु रूप से नहीं चल सकती।³ स्विस संविधान में दलों के नाटकीय संघर्षों के लिए स्थान नहीं है, जैसा कि अन्य देशों में पाया जाता है और न ही वहाँ जनता के लिए किसी दूरगामी सुधार के पक्ष में जा दोहन के लिए अवसर है किंतु इसमें स्थायी प्रशासन के लिए व्यवस्था है।

¹ Ghosh R C *The Government of the Swiss Republic* p 116

² Lord Bryce expressed the opinion on his last visit to Switzerland that the referendum and initiative had grown more problematic in an age of economic conflicts which even Switzerland had not been able to avoid — See Huber H, *How Switzerland is Governed* p 29

³ In Switzerland it is a natural growth of the soil. There are institutions which like plants, flourish only on their own hillside and under their own sunshine — Bryce J *Modern Democracies* Vol I pp 453-54

⁴ Buell R L (ed) *Democratic Governments of Europe* p 583

चुनाव-स्य—संयुक्त राज्य अमरीका में चुनाव पर बहुत अधिक ध्यान दिया जाता है। 1952 के राष्ट्रपति चुनाव में लगभग 3 करोड़ डालर सञ्चार ता दोना दला न ध्यय दिया और तुलनात्मक 10 करोड़ डालर ता पहुँचा। परंतु इस समय में य बातें ध्यात दन की हैं—यदि चुनाव अभियान में प्रत्येक मतदाता को बस एक पोस्टकार्ड भेजा जाय ता उसका डाँर सच हो 10 लाख डालर होता है वास्तव में संयुक्त राज्य में 16 करोड़ जनता रहती है और दन का विस्तार बहुत अधिक है। इससे अतिरिक्त संयुक्त राज्य अमरीका सत्तार का सबन धनी दन है और वहाँ प्रत्येक याम पर काफी ऊँचा ध्यय होता है। फिर भी चुनाव का दोलन में एस वुटिन निश्चित है जा देश क ध्यय में बचत पर जोर दन है। दला को धन की बहुत बड़ी राशि धनी व्यक्तियों और कम्पनियों स प्राप्त होती है। इस सम्बन्ध में अब आवश्यक कानून बन गय हैं।

मतदान प्रक्रिया और मत गणना—जिस यण राष्ट्रपति ता निर्वाचन होता है, नवम्बर माह क प्रथम सोमवार के बाद बाल मंगलवार को संयुक्त राज्य अमरीका क लगभग 6 करोड़ मतदाता मतदान के द्वा पर राष्ट्रपतीय निर्वाचन को चुनने क लिए जाते हैं। चुनाव स पूव प्रत्येक दल प्रत्येक राज्य क लिए अपने-अपने उम्मीदवारों की सूची (slate) निवाल ता है। 27 राज्या में तो मत पत्र पर उम्मीदवारों के नाम भी नहीं दिय जात, उनके स्थान पर मत-पत्र पर केवल दला क राष्ट्रपति क उप राष्ट्रपति पद क उम्मीदवारों के नाम लिखे रहत हैं दन ही 'राष्ट्रपति तपु मत पत्र' (Presidential short ballot) कहत हैं। निर्वाचन के चुनाव क बाद हो यह कहा जा सक्ता है कि किस दल के उम्मीदवार, राष्ट्रपति क उप राष्ट्रपति बनये, किनु दोना उच्च पदाधि कारिया के चुनाव हेतु निर्वाचक-गण सघीय कानून के अ तगत दिसम्बर माह के किसी नियत दिन अपने-अपने राज्या की राजधानियों में इकट्ठे हात हैं और मतदान करत हैं। निर्वाचक मण्डल क सदस्यों द्वारा डाँर गय मतों का परिणाम सरकारी रूप से तब तक माय नहीं होता जब तक कि नई कांग्रेस जनवरी में एकत्रित हो, यराकि मत पत्रों को गिनती कांग्रेस के दोनों सदन के सामने होती है। नवम्बर 1968 में राष्ट्रपति पद के लिए हुए चुनाव में मिस्टर रिचार्ड एम० निक्सन (रिपब्लिकन पार्टी) विजयी हुए। मिस्टर निक्सन को 302 निर्वाचक मत (electoral votes) प्राप्त हुए उनके प्रमुख प्रतिद्वंद्वी मिस्टर ह्यूबर्ट एच० हम्फ्री (डेमोक्रेटिक पार्टी) को 191 मत प्राप्त हुए और रोष मत मिस्टर वालस को मिल, जो तीसरी पार्टी क उम्मीदवार थ। तीनों उम्मीदवारों को क्रमश 3,12,84,746, 3,09,48,634 और 98,20,996 लोकमत (popular votes) मिले।

निर्वाचन प्रणिया में दोष—निर्वाचक अपने अपने दल के उम्मीदवार को मत दते हैं। इस पद्धति में ऐसा सम्भव है कि विजयी उम्मीदवार (अ) को मिले मत (electoral vote) दूसरे उम्मीदवार (ब) के पक्ष में जनता द्वारा डाले गय कुल मतों से कम हो। वर्तमान निर्वाचन पद्धति का गम्भीर दोष यह है कि किसी राज्य में जिस उम्मीदवार को जनता के मतों की सबसे अधिक सख्या प्राप्त होती है, उस राज्य के सभी निर्वाचकों के मत उसी उम्मीदवार को मिलते हैं। इसी से यह सम्भव है कि जीते हुए उम्मीदवार को जनता के मतों की अल्पसख्या प्राप्त हुई हो, किनु उसे निर्वाचकों के मतों का बहुमत मिल जाय। जसा निम्न तालिका स स्पष्ट है—

राज्य	जनता के मत		निर्वाचकों के मत	
	अ	ब	अ	ब
यूनाक	5,100,000	3,000,000	45	0
पेंसिलवेनिया	900,000	3,400,000	0	32
कुल	6,000,000	6,400,000	45	32

नवम्बर मास के पहले सोमवार के बाद आने वाले मंगलवार को हो (अर्थात् उस वृष जबकि राष्ट्रपति का चुनाव होता है)। परंतु जहाँ तक उनके चुनाव के ढंग का प्रश्न है, इस सम्बन्ध में कोई राष्ट्रव्यापी नियम नहीं बना है, क्योंकि यह अधिकार प्रत्येक राज्य की विधायिका को प्राप्त है। 1792 में निर्वाचकों का 9 राज्यों में विधायिकाओं द्वारा चुनाव हुआ और केवल 5 राज्यों में जनता द्वारा परन्तु एक के बाद दूसरे राज्य में इनका चुनाव लोकप्रिय आधार पर होने लगा। अब सभी राज्यों में निर्वाचकों का चुनाव जनता द्वारा होता है। जनता निर्वाचकों का चुनाव करते समय दलों के प्रतिनिधियों को मंत्र देती है और दलीय आधार पर चुने गये निर्वाचक अपना मत दल के आदेशानुसार देते हैं। कहने का तात्पर्य यह है कि यद्यपि अब भी राष्ट्रपति का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से 535 निर्वाचकों द्वारा होता है, किन्तु अब वह वास्तव में जनता द्वारा निर्वाचित कायपालिका का अध्यक्ष (Plebiscitary executive) है। राष्ट्रपति के निर्वाचन की वर्तमान पद्धति के दो मुख्य चरण हैं—पहले, नामजदगी, और दूसरे, निर्वाचकों का चुनाव तथा निर्वाचकों द्वारा राष्ट्रपति का चुनाव। इन दोनों चरणों तथा अन्य ज्ञातव्य बातों का संक्षिप्त वर्णन यहाँ पर दिया जाता है।

राष्ट्रपति (युप राष्ट्रपति) की नामजदगी—इन महत्त्वपूर्ण पदों के लिए अपने अपने उम्मीदवारों की नामजदगी दोनों प्रमुख दल राष्ट्रीय सम्मेलनों में करते हैं। सम्मेलन के लिए प्रतिनिधियों का चुनाव होता है, जिसके लिये दलों में आवश्यक नियम बनाये हुए हैं। राज्यों में प्रतिनिधियों का चुनाव प्रत्यक्ष प्राइमरी द्वारा होता है और कुछ में क्षेत्रीय अथवा राज्य सम्मेलन द्वारा।

राष्ट्रीय सम्मेलन—सिवाय इसके कि राज्य कानून सम्मेलन के लिए प्रतिनिधियों की निर्वाचन पद्धति को विनियमित करते हैं, प्रत्येक दल यह निर्धारित करता है कि सम्मेलन की रचना किस प्रकार की होगी। सम्मेलन में दल के नेता, पदाधिकारी, व्यापारी, वकील, पत्रकार, राज्यों के गवर्नर, वर्तमान तथा भूतकालीन सीनेटर, प्रतिनिधि सदन के सदस्य आदि भाग लेते हैं। सम्मेलन किसी बड़े नगर के बड़े हॉल में होता है, जिस खूब सजाया जाता है। सम्मेलन की कायवाही का आरम्भ चार वृष पूर्व हुए सम्मेलन के नियमानुसार प्रारम्भ होता है और सम्मेलन चार मुख्य समितियाँ नियुक्त करता है—(1) प्रमाणीकरण (credentials), (2) स्थायी सगठन, (3) नियम और कार्यक्रम, तथा (4) प्रस्ताव अथवा प्लेटफॉर्म (platform)। ये समितियाँ अपनी रिपोर्ट देती हैं और उह सम्मेलन के सामने पेश किया जाता है। अतः उम्मीदवारों के नाम घोषित होते हैं। दोनों ही दलों के सम्मेलन में राष्ट्रपति युप राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों की नामजदगी की प्रणाली प्रायः एक समान है।

चुनाव अभियान—नामजदगी की कायवाही के बाद शीघ्र ही प्रत्येक दल की नई राष्ट्रीय समिति की बैठक होती है और एक सभापति चुना जाता है। यही सभापति चुनाव अभियान का प्रबन्धक होता है, उसके निदेशन के अनुसार ही उप समितियाँ, सहायक समितियाँ नियुक्त की जाती हैं और एक कोषाध्यक्ष भी नियुक्त किया जाता है। दल की ओर से धन एकत्रित किया जाता है और पूर्व तथा पश्चिम में दो बड़े नगरों में दो मुख्य कार्यालय खोल जाते हैं। दल की ओर से चुनाव पुस्तिका प्रकाशित की जाती है इसमें दल का कार्यक्रम, उम्मीदवारों का जीवन परिचय, उनके भाषणों के अंश, दल के पक्ष में युक्तियाँ व आकड़े दिये रहते हैं। यह पुस्तिका व्यापक रूप से वितरित की जाती है, और मतां के लिए अपील की जाती है। इस प्रकार अभियान आरम्भ होता है जो दिन बीतने पर जोरदार होता चला जाता है। साथ ही अन्य अधिकारियों के चुनाव के लिए भी अभियान चलता है। चुनाव अभियान में छपे साहित्य, भाषणा, रेडियो ब्राडकास्ट व टेलीविजन आदि आधुनिक साधनों का खूब प्रयोग किया जाता है।

के प्रतिनिधियां म समुद्रपार प्रदेशों के प्रतिनिधि आते हैं, जिनमें एा प्रतिनिधि मम्मिलित हैं—स्पानीय एसम्बलिया के सभी सदस्य, सभी सीनटर, प्रादेशिक अथवा प्रांतीय परिषदों के सदस्य, म्युनिसिपल कोसिला के सदस्य और समुदाय के परत न राज्या के प्रतिनिधि । 1958 के चुनाव म समुद्रपार प्रदेशों के निर्वाचकों की कुल संख्या 2,553 थी, जो कुल निर्वाचकों की संख्या (81,761) का केवल 4 प्रतिशत थी ।

यदि पहली बार हुए मतदान म किसी उम्मीदवार का कुल डाल गया मता का पूरा बहुमत प्राप्त न हो, तो दूसरी बार मतदान होगा । दूसरी बार के मतदान म केवल साधारण बहुमत प्राप्त होना आवश्यक है । दूसरी बार मतदान के समय (जो प्रथम बार के एक सप्ताह बाद होता है) कोई नया उम्मीदवार तब तक नहीं चढ़ा हो सकता जब तक कि पहले मतदान म खड़े हुए दो उम्मीदवार स्वयं चुनाव से निरस्त न किसी नये उम्मीदवार को समझौते के उम्मीदवार के रूप म चढ़ा करें । राष्ट्रपति के चुनाव म भाग लेने वाले निर्वाचक अपने अपने डिपार्टमेंट (प्रांत) की राजधानी अथवा समुद्रपार राज्या के चुने हुए स्थानों म मतदान करते हैं । जो निर्वाचक मतदान म भाग लेकर अपना वक्तव्य-पासन करता है उस व्यक्ति के लिए भत्ता मिलता है और जो निर्वाचक चुनाव म भाग नहीं लेता उस पर छ डालर के बराबर जुर्माना लगता है । 1958 म चुनाव के समय कुल निर्वाचकों की संख्या 81,761 थी, जिनमें से 81,290 ने मतदान किया । डिग्री की कुल मता का 77 प्रतिशत भाग मिला ।

उम्मीदवार और चुनाव अभियान—संविधान अथवा कानून द्वारा राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों के लिए कोई विशेष प्रतिबन्ध लागू नहीं किया गया है । एक आवश्यक शर्त यह है कि उम्मीदवार का समर्थन निर्वाचक मण्डल के कम से कम 50 सदस्य करें । अब 1884 से लागू इस प्रतिबंध का भी अंत हो गया है जिसने अनुसार फ्रांस के नूतन व्यवस्थापक-वर्ग के सदस्य तथा बोनापार्ट के वंशज राष्ट्रपति के चुनाव म भाग न ले सकते थे । संविधान म ऐसा भी कोई प्रावधान नहीं है कि कोई व्यक्ति एक से अधिक बार न चुना जा सके । कानून द्वारा चुनाव अभियान केवल निर्वाचक मण्डल तक ही सीमित होता है । उम्मीदवार निर्वाचकों के पास प्रचार साहित्य भेज सकते हैं तथा उनके सामने भाषण दे सकते हैं । वे रेडियो अथवा टेलीविजन आदि का प्रयोग नहीं कर सकते । कानून का शास्त्र यह है कि अभियान का साधारण जनता से कोई सम्बन्ध नहीं होता । चुनाव म राजनीतिक दल भाग ले सकते हैं ।

निर्वाचन प्रक्रिया की समालोचना—इस आधार पर की गयी आलोचना का कि राष्ट्रपति के निर्वाचकों म ग्रामीण क्षेत्रों की प्रधानता रखी गयी है, प्रधानमंत्री डेबरे ने यह उत्तर दिया कि फ्रांस छोटे गांवों का देश है । दुबईगर न इस प्रक्रिया की इस आधार पर भी आलोचना की है कि राष्ट्रपति के चुनाव म अधिकतर उच्च पद प्राप्त व्यक्ति भाग लेते हैं, परन्तु आजकल यह मानना कठिन है कि गांवों के मेयर इस श्रेणी के व्यक्तियों म रखे जा सकते हैं । डारोथी पिकरिस के अनुसार इस प्रक्रिया म दो दोष हैं । पहला, यदि चुनाव म भाग लेने वाले दो या तीन से अधिक उम्मीदवार हो तो दूसरी बार मतदान के होने पर भी यह सम्भव है कि निर्वाचित व्यक्ति को कुल मतों का बहुमत प्राप्त न हो । ऐसा होने पर इस पद्धति का मुख्य उद्देश्य जिसके अनुसार राष्ट्रपति राष्ट्र का प्रतिनिधि हो, पराजित हो सकेगा । दूसरा दोष यह है कि इस पद्धति म सरलता से परिवर्तन नहीं किया जा सकता, क्योंकि इस पद्धति का समावेश संविधान म किया गया है । इसकी अपक्षा एसम्बली और सीनेट की चुनाव पद्धतियों म सरलता से परिवर्तन किया जा सकता है । यह सच है कि राष्ट्रपति के चुनाव का आधार इतना बल रखता है कि चुनाव जाने वाला व्यक्ति राष्ट्र का प्रतिनिधि कहला सके और उसकी स्थिति पार्लियामेंट तथा मंत्रिमण्डल के प्रति काफी सत्तापूर्ण रहे ।

वर्तमान नियम के अंतर्गत α को यूयाक के और ν को पेसलवेनिया के सभी निर्वाचक मत प्राप्त होते हैं। संक्षेप में, मत निर्वाचकों के रिकार्ड से पता लगता है कि निर्वाचक के मत का जनता की छाँट से बहुत ही अप्रत्यक्ष सम्बन्ध है। उदाहरण के लिए 1956 के चुनावों को लीजिए, जिससे स्पष्ट होगा कि जनता के मतों और निर्वाचकों के मत में कितना अंतर है—

उम्मीदवार	निर्वाचकों का मत	प्रतिशत	जनता का मत	प्रतिशत
आइजनहावर	457	86 1	35,582 235	57 2
स्टीवे सन	73	13 7	26,028,887	41 9
जोस	1	0 2	—	—

सविधान में कोई ऐसा प्राविधान नहीं है जो निर्वाचकों को जनता के मत के अनुसार मत देने पर बाध्य करे। इस पद्धति का दूसरा दोष यह है कि यदि किसी उम्मीदवार को निर्वाचकों के कुल मतों का बहुमत नहीं मिलता तो उसका चुनाव प्रतिनिधि सदन को करना होता है। राष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवार को अश्लिष्वित शर्तें पूरा करनी आवश्यक है—(1) उसकी आयु कम से कम 35 वर्ष हो, (2) वह संयुक्त राज्य अमरीका का कम से कम 14 वर्ष से निवासी रहा हो, और (3) वह संयुक्त राज्य अमरीका का जन्मजात नागरिक हो।

2 फ्रांस में राष्ट्रपति का निर्वाचन

राष्ट्रपति का चुनाव सात वर्ष की अवधि के लिए होता है। राष्ट्रपति के पुनर्निर्वाचन के विषय में सविधान में कुछ नहीं कहा गया है। यह देखना है कि इस विषय में क्या अभिसमय या परम्परा पड़ेगी। राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक मण्डल द्वारा होता है जिसमें तीन प्रकार के सदस्य अथवा निर्वाचक होते हैं—राष्ट्रीय, स्थानीय और समुद्रपार प्रदक्ष के प्रतिनिधि। प्रथम प्रकार के प्रतिनिधियों में नेशनल एसेम्बली के 465 सदस्य (Deputies) और सीनेट के 230 सदस्य रहते हैं। सबसे बड़ा समूह स्थानीय निर्वाचकों का होता है, जिसमें 1958 के चुनाव में 31,401 मेयर, 3,149 साधारण कौंसिलर, मध्यम आकार वाले तथा बड़े कम्यूना के 32,524 उप मेयर व कौंसिलर और अधिक बड़े कम्यूना के 8,541 अतिरिक्त प्रतिनिधि सम्मिलित थे। राष्ट्रपति के निर्वाचन में भाग लेने वाले म्युनिसिपल कौंसिल के प्रतिनिधियों का आधार सविधान की धारा 6 के अनुसार निम्न प्रकार है—

1,000 से कम जनसंख्या वाले कम्यूनों के मेयर, 1,000 से 2,000 तक जनसंख्या वाले कम्यूनों के मेयर, और उप मेयर 2,000 से 2,500 तक जनसंख्या वाले कम्यूनों के मेयर, उप मेयर और एक एक निर्वाचित कौंसिलर, 2,501 से 3,000 तक जनसंख्या वाले कम्यूना के मेयर और दो प्रथम उप मेयर। इस प्रकार जनसंख्या बढ़ने के साथ साथ प्रतिनिधियों की संख्या भी बढ़ती चली जाती है परन्तु निर्वाचक मण्डल की रचना पर ध्यान देने से पता लगता है कि छोट कस्बा और ग्रामीण क्षेत्रों के प्रतिनिधियों की संख्या अत्यंत बड़े कम्यूना की अपेक्षा अधिक है। 1,000 से कम जनसंख्या वाले कम्यूना के मत निर्वाचक मण्डल में 38 प्रतिशत प्रतिनिधि थे और पेरिस क्षेत्र के ज़िम्म फ्रांस की लगभग $1/8$ जनसंख्या रहती है, निर्वाचक मण्डल में केवल 7 प्रतिशत प्रतिनिधि थे। कुछ राजनीतिक विश्लेषणकर्त्ताओं को भय है कि निर्वाचक मण्डल में ग्रामीण फ्रांस की प्रधानता है अतः ग्रामीण फ्रांस औद्योगिक फ्रांस पर अपनी छाँट का राष्ट्रपति लाभ संवेष्टा।¹ तीसरे प्रकार

¹ According to Prof Duverger communes with under 300 inhabitants, whose combined populations were only 2 850 000 had 16 312 electors. The President is in reality elected by village Mayors —Pickles D *The Fifth French Republic* p 116.

हजार व्यक्तियों का प्रतिनिधित्व करता है। अतः उसका मत व मूल में एकस्यता जानने के लिए पहला मूख रखा गया है। साथ ही विभिन्न राज्यों की विधान सभाओं के तुलनात्मक एकादश और सदन के सदस्य दूसरी ओर अपने-अपने उम्र से दवा की सम्पूर्ण जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करते हैं, अतः उनके मूल मतों का योग का मूल्य सम रखा जाता है। इन अतिरिक्त राष्ट्रपति का निर्वाचन गुप्त मतदान द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति की एकल सक्रमणीय मतदान प्रणाली के अनुसार होता है अर्थात् प्रत्येक मतदाता मतपत्र पर 1, 2, 3, 4 लगाकर अपनी पसंद को व्यक्त कर सकता है। यदि अभ्यर्थी केवल दो हों हों तो एक या स्पष्ट बहुमत प्राप्त होगा, ऐसी अवस्था में निर्वाचन फल साधारण पद्धति के समान ही निर्धारित होगा, किन्तु यदि अभ्यर्थियों की संख्या दो से अधिक हो तो सम्भव है कि किसी या स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो, तो निर्वाचन फल निराकरण के लिए कुछ बंध मतों के योग में दायां बायां दक्ष और फल में एक एक जोड़कर चुनाव रोटा निराकरण लिया जायगा अर्थात् निर्वाचित हान के लिए अभ्यर्थी का कुछ बंध मतों की संख्या का स्पष्ट बहुमत प्राप्त होना चाहिए।

यदि कुछ अभ्यर्थी चार हैं और किसी को भी स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता है तो सबसे कम मत प्राप्त वाले अभ्यर्थी को पराजित घोषित कर दिया जायगा और उसके मतों को गैर अभ्यर्थियों में उन पर लिखी दूसरी पसंद के अनुसार वितरित कर दिया जायगा। यदि ऐसा करने पर भी किसी एक अभ्यर्थी को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो तो फिर कम से कम मत प्राप्त करने वाले अभ्यर्थी को पराजित घोषित कर दिया जायगा और उसके मतों को उस पर लिखी दूसरी पसंद के अनुसार गैर दो अभ्यर्थियों में बांट दिया जायगा और अंत में वोट से अधिक मत प्राप्त करने वाला अभ्यर्थी निर्वाचित होगा। इस प्रकार इस पद्धति के अन्तर्गत बड़ी व्यक्ति निर्वाचित हो सकेगा जिसका कुछ मतों का पूरा बहुमत प्राप्त हो न कि साधारण बहुमत, जसा कि एकल बहुमत पद्धति (single majority system) में होता है। साथ ही इसमें सदन के छांट दल तथा प्रादेशिक दलों को चुनाव में अपनी आवाज रखने का अवसर मिलता है, यदि निर्वाचक मण्डल में किसी एक दल का बहुमत न हो तो उस अन्य दलों का सहयोग प्राप्त करना पड़ेगा।

केवल एक अधिकारी के चुनाव के लिए, कुछ आलोचकों की दृष्टि में, आनुपातिक पद्धति का अपनाया जाना व्यर्थ है। इस पद्धति की आलोचना करते हुए डा० एम० पी० शर्मा ने लिखा है 'इस पद्धति और आनुपातिक प्रतिनिधित्व की पद्धति में बाह्य लक्षणों की समानता अवश्य प्रतीत होती है क्योंकि दोनों में मतों का हस्तान्तरण होता है, किन्तु इन दोनों में उतना ही अंतर है जितना खच्चर और घोड़े में। यह पद्धति विकल्पात्मक मत (alternative vote) के नाम से संसार भर में प्रसिद्ध है और सामान्यतया बहुमत प्रतिनिधित्व का ही थोड़ा परिष्कृत रूप है। इस पद्धति के परिणामस्वरूप आनुपातिक प्रतिनिधित्व नहीं होता, बल्कि केवल इतना होता है कि स्पष्ट बहुमत मिले बिना कोई राष्ट्रपति नहीं चुना जा सकता, विजयी उम्मीदवार का फसला प्रथम विकल्प के मतों द्वारा ही न हो, बरन् बाद के विकल्पों द्वारा हो, ऐसा होने से सम्भव है अल्पसंख्यक समूहों का चुनाव पर कुछ प्रभाव पड़ सके, किन्तु ऐसा सदैव नहीं होता है।

चूंकि भारत के संविधान के अन्तर्गत मंत्रिमण्डलात्मक शासन पद्धति अपनाई गई है और राष्ट्रपति केवल एक सांविधानिक अव्यय रहेगा, अतएव संयुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रपति की भांति उसका सम्पूर्ण निर्वाचक मण्डल द्वारा अप्रत्यक्ष चुनाव करना आवश्यक और हितकारी नहीं समझा गया।¹ परन्तु फिर भी यह वांछनीय समझा गया है कि राष्ट्रपति के चुनाव का आधार

¹ Justifying the indirect election of the President Jawaharlal Nehru had observed 'If we had the President elected on adult franchise and did not give him any real powers it might become a little anomalous. It was intended to emphasize that real power was

राष्ट्रपति पद के लिए चुनाव की दस्य देख और उनमें होने वाली अनियमितताओं की जाँच आदि काय सांविधानिक परिपद को सोचे गये हैं जो वेरिस में सावजनिक रूप से अंतिम गणना करती है और परिणाम की घोषणा करती है। संविधान की धारा 7 के अनुसार कुछ अन्य उल्लेखनीय बातें संक्षेप में इस प्रकार हैं—(1) नया राष्ट्रपति का चुनाव पदावधि राष्ट्रपति की शक्तियों के अंत होने से कम से कम 20 तथा अधिक से अधिक 50 दिन पूर्व होगा। यदि किसी भी कारण से राष्ट्रपति का पद रिक्त हो जाये अथवा सरकारी रूप से सांविधानिक परिपद उसे काम करने से रोक दे तो राष्ट्रपति के कृत्य केवल उनको छोड़कर जो धारा 11 व 12 में दिये गये हैं, अस्थायी रूप से सोनेट का प्रधान बरेगा। पद रिक्त होने पर अथवा जबकि सांविधानिक सभा राष्ट्रपति को काय करने से रोक दे राष्ट्रपति का चुनाव उसके बाद कम से कम 20 दिन तथा अधिक से अधिक 50 दिन के भीतर होना आवश्यक है।

3 भारत में राष्ट्रपति का निर्वाचन

राष्ट्रपति पद के लिए अर्थो मय योग्यताएँ होनी आवश्यक हैं—(1) वह भारतीय नागरिक हो, (2) उसने 35 वर्ष की आयु पूर्ण कर ली हो और लोकसभा के लिए अर्हताएँ रखता हो। परन्तु ऐसा कोई व्यक्ति जो शासन के अधीन लाभ पद पर आसीन हो, अर्थो नहीं बन सकता, किन्तु यह प्रतिपक्ष स्वयं राष्ट्रपति, उप राष्ट्रपति, गवर्नर, राज प्रमुख व मंत्रियों पर लागू नहीं। पदासीन राष्ट्रपति पुनर्निर्वाचन के लिए सजा हो सकता है। राष्ट्रपति का चुनाव एक निर्वाचन मण्डल द्वारा होता है, जिसमें (अ) सदस्य के सभी निर्वाचित सदस्य, और (आ) राज्यों की विधान सभाओं के निर्वाचित सदस्य रहते हैं। परन्तु उसके चुनाव के सम्बन्ध में दो बातें विशेष हैं। एक तो यह कि निर्वाचन के बीच समता होगी। इस कारण से राष्ट्रपति के निर्वाचन का फल और राज्यों में प्रतिनिधियों के बीच समता रहेगी। दूसरे सभी मतों की साधारण गणना से निर्धारित नहीं होता बल्कि मतों का एक प्रकार से मान निकाला जाता है जिसके लिए निम्नलिखित सूत्र हैं

राज्य की जनसंख्या
= विधान सभा के निर्वाचित सदस्यों की कुल संख्या — 1000

उदाहरण के लिए, मान लीजिए कि उत्तर प्रदेश की जनसंख्या 5 करोड़ है और विधान सभा के निर्वाचित सदस्यों की संख्या 400 है तो प्रत्येक सदस्य का मत बराबर होगा।

$$\frac{50000000}{400} = 1000 = 125$$

सदस्य के मत का मूल्य = राज्यों की विधान सभाओं के सदस्यों के मतों का योग

मान लीजिए कि विधान सभाओं के सदस्यों के मतों का योग 7,50,000 है और सदस्य के निर्वाचित सदस्यों की संख्या 750 है तो प्रत्येक सदस्य का मत

$$\frac{7,50,000}{750} = 1000$$

उपयुक्त से स्पष्ट है कि राष्ट्रपति का चुनाव एक पेचीदा ढंग से होता है और वह एक प्रकार से जनता का अप्रत्यक्ष रूप से चुना गया प्रतिनिधि होता है। इस पद्धति को अपनाने के कारण स्पष्ट है। जनसंख्या की दृष्टि से कुछ राज्यों में निर्वाचन क्षेत्र अन्य राज्यों की अपेक्षा बड़े हैं अर्थात् किसी राज्य में प्रत्येक सदस्य 50 हजार व्यक्तियों का तथा दूसरे राज्य में 60 या 75

अवश्य होने चाहिएँ, परंतु पार्लियामेंट जब चाहे अपनी अवधि को बढ़ा सकती है। ब्रिटेन में चुनाव कभी बहुत शीघ्र और कभी बहुत देर से होते हैं, वहाँ पर संयुक्त राज्य अमरीका की तरह कोई निश्चित अवधि नहीं है। इसका कारण यह है कि प्रधानमंत्री जब उचित समझे तब तो कामन सभा के विघटन हेतु परामर्श दे सकता है। कोई व्यक्ति यह कह नहीं सकता कि आम चुनाव कब होने वाले हैं। सरकारी घोषणा हो जाने पर ही कॉमन सभा का विघटन होता है और घोषणा द्वारा ही चुनावों के लिए नामजदगी व मतदान की तिथियाँ नियत की जाती हैं। ऐसी घोषणा व नामजदगी की तारीख के बीच में कम समय रहता है, साधारणतया दो तीन सप्ताह।¹

निर्वाचन क्षेत्र—ब्रिटेन में एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र है। पार्लियामेंट के कानून के अनुसार समय समय पर निर्वाचन क्षेत्रों का पुन वितरण हुआ है, परंतु 1944 में स्थायी सीमा आयोग बैठायें गये थे, जिनकी सिफारिशों के फलस्वरूप 1948 में निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण किया गया था। इंग्लैंड, स्कॉटलैंड, उत्तरी आयरलैंड तथा वेल्स के लिए स्थापित स्थायी आयोगों को अपने अपने क्षेत्र में जनसंख्या के परिवर्तनों पर ध्यान रखना होता है और उनका काम निर्वाचन क्षेत्रों के वितरण में उचित उलट फेर के लिए सिफारिश करना है।

नामजदगी—नामजदगी की प्रक्रिया बड़ी सरल है। उम्मीदवार को अपना नामजदगी पत्र दाखिल करने से पूर्व उस पर निर्वाचन क्षेत्र के कम से कम 10 वृद्ध मतदाताओं के हस्ताक्षर कराने पड़ते हैं। नामजदगी पत्र 'रिटनिंग ऑफिसर' को इसके लिए नियत दिन उम्मीदवार अथवा उसके एजेंट द्वारा देना होता है। इस प्रयोजन के लिए एक घण्टे का समय मिलता है। नामजदगी पत्र के साथ उम्मीदवार को 150 पीण्ड स्टलिंग जमा करने होते हैं। यह जमानत का रपवा उम्मीदवार को चुनाव के बाद लौटा दिया जाता है, यदि वह कुल मतों का 1/8 से अधिक प्राप्त करता है। अधिकतर निर्वाचन क्षेत्रों में दो तीन उम्मीदवार खड़े होते हैं।

उम्मीदवार की ग्रहताएँ—कोई भी ब्रिटिश प्रजाजन, जो मतदाता हो, उम्मीदवार हो सकता है और स्त्रियाँ भी उम्मीदवार बन सकती हैं। परन्तु दिवालिये या ऐसे व्यक्ति जो कुछ पदा पर आसीन हों, उम्मीदवार नहीं बन सकते। नागरिक सेवक, सशस्त्र सेनाओं, पुलिस और चर्च अधिकारी वर्ग के सदस्य चुनाव में खड़े नहीं हो सकते। अधिकतर उम्मीदवार राजनीतिक दलों द्वारा खड़े किये जाते हैं। कानून अथवा प्रथा के अनुसार यह आवश्यक नहीं है कि उम्मीदवार जिस निर्वाचन क्षेत्र से खड़ा हो, वह उसी का निवासी हो।

चुनाव अभियान और मतदान—प्रत्येक दल का एक के द्रीय या राष्ट्रीय संगठन होता है और प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में उसकी शाखा होती है। स्थानीय संघ या शाखाएँ अपने उम्मीदवार चुनते हैं। चुनाव काय घोषणा के पूर्व ही आरम्भ हो जाता है। भावी उम्मीदवार सभी सावजनिक समारोहों में भाग लते हैं और सभी अच्छे कार्यों में योगदान करते हैं। यही निर्वाचन क्षेत्र की सुश्रूषा करता (nursing) कहलाता है। प्रथा के अनुसार जिनकी आर्थिक स्थिति अच्छी होती है, वे उम्मीदवार हाथ खोसकर निर्वाचन क्षेत्र की सुश्रूषा करते हैं। विजयी उम्मीदवार निर्वाचन के उपरांत भी ऐसा करता रहता है। जब ही आम चुनाव की तारीख घोषित होती है, प्रत्येक उम्मीदवार निर्वाचन क्षेत्र के मतदाताओं के नाम एक सम्बोधन या घोषणा-पत्र जारी करता है। इसमें वह अपनी दलीय निष्ठा या स्वतंत्र विचारों पर बल देता है। कानून के अन्तर्गत प्रत्येक उम्मीदवार को ढाक व्यय में एक ऐसा घोषणा पत्र सभी मतदाताओं के पास भेजने की सुविधा प्राप्त है। उसके बाद सावजनिक भवनों तथा सबको के बाना पर सभाएँ की जाती हैं। कुछ सीमा तक उम्मीदवार मतदाताओं से समाचार पत्रों में प्रकाशित इशतिहारों द्वारा भी अपील करते

यथासम्भव लोकप्रिय रहे। वर्तमान पद्धति के अतःगत दोनों ही प्रयोजना की प्राप्ति हो सकेगी। राष्ट्रपति के चुनाव में सदस्य के अतिरिक्त राज्यों की विधान सभाओं के सदस्यों को भाग लेने का अधिकार इस दृष्टि से भी महत्वपूर्ण है कि यदि केवल सदस्य ही उसका निर्वाचन में भाग लेते तो साधारणतया वही व्यक्ति चुना जाता जिसे सदस्य में बहुमत प्राप्त हो जाता।

भूतपूर्व राष्ट्रपति डॉ० जॉर्ज हुसन की मृत्यु के बाद 1969 में वर्तमान राष्ट्रपति श्री वी० वी० गिरि का चुनाव हुआ। उस चुनाव में 17 उम्मीदवारों ने भाग लिया जिनमें से 9 को कोई मत प्राप्त न हुआ। श्री गिरि और उसके मुख्य प्रतिद्वंद्वी श्री रेडडी के बीच वास्तविक संघर्ष रहा। तीसरे उल्लेखनीय उम्मीदवार डॉ० सी० डी० देशमुख थे, जिन्हें जनसंघ, भारतीय क्रांति दल और स्वतन्त्र पार्टी ने संयुक्त रूप से खड़ा किया था। उन्हें केवल 54,593 मत प्राप्त हुए। श्री गिरि ने अपने निकटतम प्रतिद्वंद्वी श्री सजीव रेडडी को 14,650 मतों से पराजित किया। दोना प्रमुख उम्मीदवारों को इस प्रकार मत मिले—श्री गिरि 4,20,677 और श्री सजीव रेडडी 4,05,427। श्री गिरि, श्री रेडडी, श्री दशमुख और अय को सदस्य में क्रमशः 359, 268, 101 और 6 मत मिले जिनका मूल्य 2,06,784, 1,54,368, 58,176 और 3,456 रहा। वास्तव में श्री गिरि की विजय का श्रेय उत्तर प्रदेश को है। प्रथम गिनती के मतों में श्री गिरि अपने प्रतिद्वंद्वी श्री रेडडी से बहुत पीछे थे, उत्तर प्रदेश ने उन्हें विजय पथ पर रखा और उत्तर प्रदेश से दूसरी पसंद के 8,176 मत मिलने पर ही वह विजयी हुए।

4 ग्रेट ब्रिटेन में कॉमन सभा का निर्वाचन

मतदाता—किसी व्यक्ति को तब तक मतदाता नहीं बनाया जा सकता जब तक कि वह जन्म या देशीकरण से ब्रिटिश प्रजाजन न हो। ब्रिटिश प्रजाजन में वे सभी व्यक्ति सम्मिलित हैं जो राजा के प्रति निष्ठा रखते हों चाहे वे ब्रिटिश द्वीपसमूह के निवासी हों या कनाडा, आस्ट्रेलिया या दक्षिणी अफ्रीका आदि के निवासी हों। मतदाधिकार का प्रयोग करने के लिए मतदाताओं को अपने निवास स्थान के निर्वाचन क्षेत्र वाले 'निर्वाचकों के रजिस्टर में बहिष्त तारीख (ग्रेट ब्रिटेन में 10 अक्टूबर) तक अपना नाम लिखा लेना चाहिए। ऐसे मतदाता जो सशस्त्र सेना या अय सेवाओं में विदेशों में नियुक्त हों (और उनकी पत्नियाँ भी) अपने अपने निर्वाचन क्षेत्रों में सेवा घोषणा का फार्म भेजकर अपना नाम निर्वाचकों की सूची में लिखा सकते हैं।

साधारणतया प्रत्येक 21 वर्ष से ऊपर आयु वाला ब्रिटिश नागरिक कॉमन सभा के लिए मतदाता है फिर भी अग्रलिखित में से किसी भी अनहता के कारण बहुत से व्यक्तियों को मतदाधिकार से वंचित किया जाता है (1) सावजनिक संस्थाओं में रखे गये अपराधियों और मानसिक दोष से पीड़ित व्यक्तियों को मतदान का अधिकार नहीं है। (2) कॉमन सभा के चुनावों में पीयरी को मतदान का अधिकार नहीं है, क्योंकि उच्च सदन में उनका प्रभुत्वपूर्ण प्रतिनिधित्व है। वे स्थानीय संस्थाओं के चुनावों में भाग ले सकते हैं। (3) पहले ऐसे सभी व्यक्तियों को मतदाधिकार प्राप्त न था जिन्हें सावजनिक निधन सहायता निधियों से सहायता मिलती थी। इस अनहता का 1918 के कानून द्वारा अंत कर दिया गया, किंतु ऐसे निधन व्यक्तियों को जन भी मतदाधिकार प्राप्त नहीं हुआ है, जिन्हें सावजनिक संस्थाओं में रखा जाता है, क्योंकि वे निवास सम्बंधी बात को पूरा नहीं करते। (4) जिन व्यक्तियों को चुनाव सम्बंधी भ्रष्टाचारी अपराधों के लिए उपयुक्त न्यायालयों द्वारा दण्डित किया जाता है।

कॉमन सभा की अवधि—कानून के अनुसार प्रति पाँच वर्ष में एक बार आम चुनाव

होती है। इस पद्धति से बड़े दल को लाभ हाता है, और यह एक महत्वपूर्ण तथ्य है कि दूसरे विश्व युद्ध के बाद प्रत्येक चुनाव में, शासक दल को पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ है, यद्यपि उसे प्राप्त कुल मतों की संख्या हर बार 50 प्रतिशत से कम रही है।

दूसरे विश्व युद्ध के बाद हुए चुनावों में विभिन्न दलों को प्राप्त हुए मतों व स्थानों के प्रतिशत निम्न सारणी में दर्शाते हैं—

वर्ष	ग्रन्थद्वारा		मजदूर		उदारवादी	
	मत	स्थान	मत	स्थान	मत	स्थान
1945	40.2	33.2	48.1	62	10	19
1950	43.5	47.7	46.1	50	9.1	14
1951	48.0	51.3	48.8	47.3	2.5	10
1955	49.7	54.5	46.4	44.0	2.7	10
1959	49.4	57.9	43.8	40.9	5.8	10
1964	43.4	48.3	44.1	50.3	11.2	14
1966	41.9	40.2	47.9	57.6	8.5	19

3 भारत में निर्वाचन

वयस्क मताधिकार—भारतीय निर्वाचन पद्धति की सबसे प्रथम विशेषता 'वयस्क मताधिकार' है। भारत के विधान निर्माताओं ने प्रजातन्त्र के आधार को अधिक से अधिक व्यापक बनाने के उद्देश्य से वयस्क मताधिकार के आदेश को व्यावहारिक रूप प्रदान किया है। अब लोकसभा और राज्य की विधान सभाओं के लिए सभी 21 वर्ष की आयु वाले व्यक्ति मतदाता बन गए हैं और मतदाताओं की संख्या 21 करोड़ से ऊपर है। भारत में साक्षरता का प्रतिशत अभी 20 भी नहीं है, इस आधार पर कुछ आलोचकों ने वयस्क मताधिकार दिये जाने की बुद्धिमत्ता में सन्देह प्रकट किया है। अशिक्षिता को मताधिकार मिलने से प्रजातन्त्र की सफलता में उसका विश्वास नहीं है। परन्तु हम यह स्वीकार करना पड़ेगा कि यदि अब भी सम्पत्ति या शिक्षा आदि को आधार मानकर मताधिकार प्रदान दिया जाता तो वयस्क मताधिकार का आदेश भारी दस पन्द्रह वर्ष में भी व्यावहारिक बनना कठिनाई होता और प्रजातन्त्र की दिसा में प्रगति बहुत धीमी होती। जनसाधारण के हितों की रक्षा और उनके व्यक्तित्व का पूर्ण विकास के लिए मताधिकार का मिलना अति आवश्यक है।

समुक्त निर्वाचन पद्धति—भारतीय निर्वाचन पद्धति की दूसरी मुख्य विशेषता समुक्त निर्वाचन प्रणाली है। अब प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र के लिए केवल एक ही निर्वाचक सूची होती है, जिसमें सभी धर्मों व सम्प्रदायों के मतदाताओं के नाम होते हैं और वे सभी मिलकर एक प्रतिनिधि का चुनाव करते हैं। यह प्रणाली सभी विधायकमण्डलों के लिए अपनाई गई है। इसके अतिरिक्त पूर्वकाशीन पृथक् निर्वाचन प्रणाली के अन्तर्गत सभी लोगों को भी दूर कर दिया गया है अर्थात् अब किसी सम्प्रदाय के लिए जनसंख्या के अनुपात से अधिक प्रतिनिधित्व जैसा दोष मिटा गया है। केवल अनुसूचित वर्गों व पिछड़े हुए लोगों के लिए एक विशेष सुविधा प्रदान की गयी है। उनके लिए राज्य विधान सभाओं व लोकसभा में उनकी जनसंख्या के आधार पर आरक्षित स्थानों की व्यवस्था है। इस प्रकार की व्यवस्था को प्रजातन्त्र विरोधी कहना बड़ी भूल होगी।

है। मतदाताओं के पास उम्मीदवार व उसकी समयक व्यक्तिगत रूप में जाने है। कानून द्वारा चुनाव पर ध्यान की सीमा लगी है। यह सीमा 450 पौण्ड तथा काउंटी व बरा निर्वाचन क्षेत्रों में क्रमशः 2 व 1¹ पैसे प्रति मतदाता के हिसाब से व्यय का अधिकार देती है। चुनाव अभियान एवं अधिकृत एजेंट द्वारा किया जाता है। कामन सभा के चुनावों में छोटे और सरल मत पत्रों का प्रयोग होता है जिन पर उम्मीदवारों के दलों का नहीं दिया जाता। मतदान केन्द्र साधारणतया सावजनिक भवनों में रखे जाते हैं। मतदान की विधि गुप्त व सरल है।

निर्वाचन पद्धति के प्रमुख गुण व दोष—ब्रिटेन की निर्वाचन प्रणाली सीधी और बहुत सरल है, जिसमें अत्यंत अन्याय नहीं अपनाया है। यद्यपि ब्रिटेन में अनिवार्य मतदान की व्यवस्था नहीं है फिर भी मतदान 81 प्रतिशत तक ऊपर रहता है, जो ब्रिटिश जाति की राजनीतिक अभिरुचि व जागरूकता और नागरिक उत्तरदायित्व की भावना का प्रतीक है। 1950 के चुनाव में मत देने वाले वोटों की संख्या 84 प्रतिशत थी, 1951 में यह 82.3 प्रतिशत थी और 1955 में 76.8 प्रतिशत। वर्तमान निर्वाचन-पद्धति का (जिसका आधार एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र है) सबसे बड़ा लाभ यह है कि इसका परिणामस्वरूप ब्रिटेन में दो प्रमुख राजनीतिक दल रहें हैं, जिनमें से एक सत्तारूढ़ होता है और दूसरा विरोधी दल। इसी कारण ब्रिटिश मंत्रिमण्डल स्थायी रहता है। उनमें फास की तरह सजली जल्दी उलट फेर व परिवर्तन नहीं होते। वर्तमान प्रणाली के अंतर्गत प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र से वह उम्मीदवार चुना जाता है जिससे सबसे अधिक मत प्राप्त हो। यह अत्यंत उम्मीदवारों का प्राप्त मतों का जोड़ निर्वाचित सदस्य को प्राप्त मतों में काफी बड़ा हो। इस कारण से इस पद्धति में यथोचित अथवा दाप उत्पन्न होते हैं—(1) कॉमन सभा में राजनीतिक दलों का प्रतिनिधित्व उनके उम्मीदवारों को प्राप्त कुल मतों के अनुपात में नहीं होता, विशेष रूप से अल्पसंख्यक दलों का बहुत कम प्रतिनिधित्व होता पाता है। इस पद्धति के परिणामस्वरूप बड़े दल मुहब्बत हुए हैं और छोटे छोटे दल हैं यद्यपि कुल निर्वाचन क्षेत्रों से एक बड़े दल के और कुछ दूमेरे बड़े दल के उम्मीदवार चुन जाते हैं। इस बात की बहुत सम्भावना रहती है और बहुधा ऐसा होता है कि यद्यपि छोटे दल के समर्थकों की संख्या काफी हो किन्तु विभिन्न निर्वाचन-क्षेत्रों में मिली हुई हो तो उस बहुत ही कम प्रतिनिधित्व प्राप्त होता है। इस दृष्टि से अनुदार दल को बड़ी हानि रहती है। (2) कॉमन सभा के सदस्य राष्ट्र के जनमत का ठीक से प्रतिनिधित्व नहीं करते।

इन पद्धति के दाप इस बात से और भी अधिक प्रकट होते हैं कि इसका कामन सभा में दलों का रचना पर बड़ा प्रभाव पड़ता है। चुनावों में किसी दल की सफलता केवल इस बात पर निर्भर नहीं करती कि उसे कितने मतदाताओं के मत मिले, बल्कि इस बात पर भी कि उसके समर्थक मतदाताओं का विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों में वितरण किस प्रकार हुआ है। छोटे दलों को बड़ी हानि रहती है क्योंकि उनके समर्थक मतदाता निर्वाचन क्षेत्रों में इतनी बड़ी संख्या में नहीं होते कि वे जीत सकें, सिवाय दो-चार निर्वाचन क्षेत्रों के जहाँ कि वे बड़ी संख्या में केन्द्रित हों।¹ यदि हम उदारवादी पार्टी द्वारा विगत चुनावों में प्राप्त मतों और स्थानों की तुलना करें तो यह बात स्पष्ट हो जायेगी। 1964 के चुनावों में एक उदारवादी सदस्य को जीतने के लिए 3 लाख 43 हजार से अधिक मत प्राप्त करने पड़े, जबकि अनुदार और मजदूर दल के प्रत्येक सदस्य का चुनाव औसतन 40 हजार मत पान पर हो गया। छोटे दलों के विरुद्ध पक्षपात के कारण वे कभी बड़े से ही स्थानों से ही चुनाव हार पाते हैं, फलतः अधिकतर निर्वाचन क्षेत्रों में निर्वाचन योगी छोटे बहुत सीमित रह जाती है और कुछ मतदाताओं में मतदान के प्रति उदासीनता भी उत्पन्न

गया है, यथाचि इसके फलस्वरूप स्थायी मंत्रिमण्डल का निर्माण भी सम्भावना काफी बढ़ जाती है। भारत के संविधान में यह भी व्यवस्था है कि प्रत्येक जनगणना के उपरान्त परिसीमन आयोग (Delimitation Commission) संसद के आदेशानुसार विभिन्न निर्वाचन क्षेत्रों का प्रतिनिधित्व में आवश्यक परिगणना करेगा कि तु एस परिवर्तना का प्रभाव वर्तमान नागरिकता पर नहीं पड़ेगा। इस प्रकार की व्यवस्था ब्रिटेन के संविधान में नहीं है परन्तु ऐसी ही व्यवस्था संयुक्त राज्य अमरीका में है, किन्तु वहाँ पर उसके साथ एक दोष सम्बद्ध है। संयुक्त राज्य अमरीका में प्रत्येक राज्य में निर्वाचन क्षेत्रों का विभाजन उस समय का सत्ताबद्ध दल इस प्रकार से करता है कि बागामी चुनाव में उसके सदस्य अधिक चुने जा सकें और विरोधी दल का अपेक्षाकृत कम स्थान मिलें। इसी दोष को जेरीमंडरिंग कहते हैं। भारत में ऐसा दोष उत्पन्न नहीं हो सकता, क्योंकि निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन निर्वाचन आयोग ही देता रहता है और संसद की अंतिम स्वीकृति के अधीन किया जाता है।

4 फ्रांस में निर्वाचन पद्धति

युद्ध के बाद बाडे से समय को छोड़कर जिसमें कि आनुपातिक प्रतिनिधित्व लागू किया गया था, निर्वाचना का प्रयोजन डाले गए मतों और स्थानों के बीच कुछ मात्रा तक अनुपात बिहिन करना रहा है। उसका उद्देश्य या तो छोटे और अनुपातहीन दलों की सहायता करना है अथवा उनके रहने हुए ऐसी एसेम्बली का निर्माण करना रहा है जिसमें कि सामंजस्यपूर्ण बहुमत रहे या कभी कभी विशेष रूप से साम्यवादियों अथवा डिमांड के सदस्यों की संख्या कम रहे। 1919, 1924 और 1951 के निर्वाचनों में ऐसा ही किया गया। दूसरी बात यह है कि युद्ध के बाद से फ्रांस की निर्वाचन पद्धति का आधार हुआ जो भी प्रस्ताव रखे गये हैं, उनमें यह पता लगता है कि अधिकतर राजनीतिक नेता पंचोदा निर्वाचन पद्धति को अधिक पसन्द करते हैं। तीसरी बात यह है कि फ्रांसीसी ऐसी पद्धति चाहते हैं जिससे एसेम्बली ऐसी बने जो स्थिर, अनुशासित और उत्तरदायी निर्वाचकों व दोनों के विभागों की ठीक प्रकार से प्रतिबिम्ब हो। परन्तु अनुभव यह बताता है कि फ्रांस में निर्वाचन पद्धति निर्वाचकों का प्रतिबिम्ब तो कर सकती है किन्तु दूसरा परिणाम प्राप्त नहीं हो सकता।¹ फ्रांस में निर्वाचन पद्धतियाँ संविधानों से भी अधिक बार परिवर्तित हुई हैं। गत 100 वर्षों में या तो निर्वाचन क्षेत्रों का ढग, मतदान की संख्या, अथवा स्थानों के वितरण की पद्धति 15 बार संशोधित हो चुकी है। विभिन्न निर्वाचन पद्धतियों में से जिनका प्रयोग हुआ है, तीन प्रमुख हैं। उनका संक्षिप्त परिचय निम्नलिखित है।

एक बार मतदान और बहुमत पद्धति—इस पद्धति का प्रयोग दूसरे गणतन्त्र के दौरान और तीसरे के आरम्भ में किया गया। इसका प्रयोग फ्रांस में, इंग्लैंड के व्यवहार के विरुद्ध, एक सदस्य वाले क्षेत्रों में नहीं बल्कि सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों के साथ किया गया। इसके पक्ष में यह दावा किया गया है कि इस पद्धति के परिणामस्वरूप राजनीतिक दलों की संख्या कम होगी। निम्न तह प्रत्येक स्थान के लिए चुनाव में भाग लेने वाले दलों का संख्या कम हुई है, किन्तु पार्लियामेंट में प्रतिनिधित्व पाने वाले दलों की संख्या कम नहीं हुई है। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में प्रतिद्वन्द्विता दो दलों के बीच रहती है। -

दो बार मतदान के साथ बहुमत पद्धति—इस पद्धति का मूल अधिक नब्बे साल तक प्रयोग हुआ है। तीसरे गणतन्त्र में कुछ समय को छोड़कर इसी का प्रयोग हुआ। इसे 1945 में त्यागा गया, किन्तु फिर 1958 में पाँचवें गणतन्त्र के प्रारम्भ में अपनाया गया। इसका प्रयोग एक

स्वतंत्र चुनाव और निर्वाचन आयोग—भारतीय निर्वाचन पद्धति की तीसरी मुख्य विशेषता 'स्वतंत्र चुनाव' है। यह एक निर्विवाद सत्य है कि प्रजातंत्र में निर्वाचन स्वतंत्र और निष्पक्ष होने चाहिए। जिस सीमा तक जनता को चुनाव की निष्पक्षता और स्वतंत्रता में विश्वास कम हो उसी सीमा तक चुनावों को असफल समझना चाहिए। इसी विचार से भारत के संविधान निर्माताओं ने चुनावों को स्वतंत्र और निष्पक्ष बनाने की बड़ी ही सराहनीय व्यवस्था सांविधानिक उपबंधों द्वारा की है। भारत के संविधान में एक निर्वाचन आयोग की व्यवस्था है। इस आयोग को संसद, राज्य विधानमण्डल व राष्ट्रपति और उप राष्ट्रपति के चुनावों के अधीक्षण, निदर्शन व नियंत्रण, निर्वाचित सूचियाँ तैयार कराने और निर्वाचन सम्बंधी विवादों के निणय कराने आदि कई महत्वपूर्ण कार्य सौंपे गये हैं। निर्वाचन आयोग को परामर्श देने का कार्य भी मिला है। अनुच्छेद 103 के अनुसार यह राष्ट्रपति तथा गवर्नरों को क्रमशः संसद व राज्य विधानमण्डलों का नियोग्यताओं से सम्बंधित किसी भी प्रश्न पर अपनी सम्मति देगा, क्योंकि अनुच्छेद 324 (5) के अनुसार मुख्य चुनाव आयोग का केवल उसी प्रकार से उसके पद से हटाया जा सकता है जैसे कि सर्वोच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश को। परन्तु जबकि न्यायाधीश 64 वर्ष की आयु तक पदासीन रहते हैं, मुख्य आयुक्त की नियुक्ति किसी भी सीमित अवधि के लिए की जा सकती है। निर्वाचन आयोग चुनाव कराने के एक स्वतंत्र अभिकरण है, इसके महत्व के विषय में दो राय नहीं हो सकती। इस बात का विशेष ध्यान रखा जाना उचित ही था कि सत्तारूढ़ दल अपने हित में निर्वाचनतंत्र पर किसी प्रकार का प्रभाव न डाल सके। इस दृष्टि से भारत का संविधान अत्यंत अनेक दृष्टियों से संविधानों से एक पग आगे ही है।

निर्वाचन आयोग में एक मुख्य निर्वाचन आयुक्त है, जो उसका सहायक होता है, तथा अन्य आयुक्त होते हैं, जिनकी संख्या समय-समय पर राष्ट्रपति द्वारा नियत की जायेगी। इनकी नियुक्ति राष्ट्रपति संसद द्वारा विहित नियमों के अधीन करता है। राज्य विधानमण्डलों के निर्वाचनों में आयोग की सहायता करने के लिए निर्वाचन आयोग के परामर्श से राष्ट्रपति प्रादेशिक आयुक्त भी नियुक्त कर सकता है। इन आयुक्तों की अवधि और सेवा की शर्तें भी राष्ट्रपति नियम बनाकर निर्धारित करता है, किन्तु वे इस सम्बंध में संसद द्वारा बनाये गये कानूनों के ही अनुसार होना आवश्यक है, मुख्य आयुक्त के सम्बंध में संविधान में यह व्यवस्था भी है कि मुख्य आयुक्त को नियुक्ति के उपरान्त केवल उन्हीं कारणों और उसी ढंग से पदच्युत किया जा सकता है जिन कारणों और जिस ढंग से सर्वोच्च न्यायालय के किसी न्यायाधीश को। किन्तु अन्य निर्वाचन आयुक्तों को मुख्य आयुक्त की सिफारिश पर ही पदच्युत किया जा सकता है।

निर्वाचन के विषय में संसद की शक्तियाँ—संविधान के अनुसार निर्वाचन सम्बंधी अन्य आवश्यक उपबंध बनाने की शक्ति संसद को मिली है। इन विधानमण्डलों के निर्वाचन के लिए निर्वाचन सूचियाँ तैयार करना, निर्वाचन क्षेत्रों का परिमिति और अन्य सभी आवश्यक उपबंध आते हैं। इसी हेतु संसद ने 1950 व 1951 में जन प्रतिनिधित्व अधिनियम (Representation of People's Acts) पास किये थे और समय-समय पर उनमें आवश्यक संशोधन किये हैं। किसी भी न्यायालय में उपयुक्त उपबंधों के अधीन निर्वाचन क्षेत्रों अथवा स्थानों के वितरण के सम्बंध में जो कानून बनेंगे उस पर किसी प्रकार की न्यायिक कार्यवाही नहीं की जा सकती। संसद अथवा विधानमण्डल के लिए हुए चुनावों के सम्बंध में किसी भी प्रकार की चुनाव-न्यायिका कानून द्वारा निर्धारित ढंग से ही उपयुक्त अधिकारी को दी जायेगी। भारत सप्तराज्य में सबसे अधिक मतदाताओं वाला देश है, जिसमें साक्षरों की संख्या अभी बहुत कम है। फिर भी गत चारों ही आम चुनाव शांतिपूर्वक हुए और देशवासियों तथा विदेशियों ने उनकी सराहना की।

भारत के संविधान में प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्र में एक प्रतिनिधि वाली पद्धति का अपनाया

चुनाव प्रक्रिया से वह अयोग्य ठहराया जाय तो उगका स्थान भरन व लिए उग चुनाव हाता है ।
 चुनाव प्रक्रिया नियम बने हैं । प्रत्येक चुनाव क्षेत्र में उम्मीदवारों का आस-पास लग हुए कुछ लकड़ों के बोर्ड मिलते हैं जिन पर व चुनाव पोस्टर (जिनका नाम और सत्या सीमित है) लगा सकते हैं । वानून द्वारा यह भी नियत है कि उम्मीदवार कितना और किस प्रकार का साहित्य मतदाताओं के पास भेज सकते हैं और एक जिले व सभी उम्मीदवारों का साहित्य एक ही तिपाक में भेजा जाता है जिसमें कि डाक ब्यय अधिक न हो । इस प्रकार का साहित्य का वितरण एक स्थानीय अधिकारिया की समिति द्वारा किया जाता है । रडियो और टेलीविजन व्यवस्था पर राष्ट्रीय दलों को (जो कम से कम 75 चुनाव जिला में उम्मीदवार पत्र करते हैं) रडियो व टेलीविजन पर बिना व्यय ब्राडकास्ट के लिए समय प्रदान किया जाता है । राज्य इन ब्राडकास्टों और साहित्य बंटवान का व्यय भार उठाता है, किन्तु उम्मीदवार को अपने मत पत्र पोस्टर व इतरहोरो आदि क छपाने का व्यय उठाना पड़ता है । निर्वाचन सम्बन्धी प्रचार के नियमों का उल्लंघन करने पर साविधानिक परिषद् विजयी उम्मीदवार का स्थान रिक्त घोषित कर सकती है और उसे फौजदारी अदालत 600 से लेकर 1,600 डॉलर जुर्माने व 15 दिन से लेकर तीन माह तक की कैद का दण्ड दे सकती है । प्रत्येक उम्मीदवार को नामजदगी क समय 200 डॉलर जमानत रूप में जमा करने होते हैं, जो उसे वापस कर दिय जाते हैं यदि उस पाँच प्रतिशत से अधिक मत मिले हा ।

मतदान—साधारण नियम तो यही है कि मतदाता स्वयं जाकर मतदान करे । परन्तु कुछ प्रकार के मतदाताओं के लिए जो चलन फिरने के लिए अयोग्य हा वार्णिज्य के सम्बन्ध में यात्रियों कृपि या उद्योग में काम करने वाले ऐसे व्यक्ति जिन्हें स्थान छोड़कर जाना पड़ा हो—डाक द्वारा मत पत्र भेजने की सुविधा है । इसके अतिरिक्त एक पासीसी नागरिका क लिए जो विदेश में रहते हा और सैनिकों के लिए जो फास से बाहर गये हो, प्रोक्सी की भी व्यवस्था है अर्थात् किसी दूसरे क द्वारा मत डलवाया जा सकता है । मतदान रविवार के दिन सावजनिक स्थानों पर होता है । मतदान की प्रक्रिया बहुत सरल है, एक मज पर मत पत्र रखे होते हैं । मतदाता अपनी पसन्द के उम्मीदवार का मत पत्र लेकर मत डाल सकता है किन्तु यदि वह अपने मत को गुप्त रखना चाहें तो मतदाता एक से अधिक उम्मीदवारों के मत पत्र लेकर चुनाव स्थान पर उस एक लिफाफे में बन्द कर मतों की पेटी में डाल देता है ।

सीनेट का चुनाव—सविधान में स्पष्ट रूप से कहा गया है कि सीनेटरों का चुनाव सर्वव्यापी मताधिकार द्वारा अप्रत्यक्ष रूप से होगा । यथाप चुनाव पद्धति कानून द्वारा निर्धारित की गयी है सीनेट के लिए उम्मीदवारों की आयु कम से कम 35 वर्ष होने चाहिए । उनका चुनाव 9 वर्ष की अवधि के लिए होता है और प्रति तीन वर्ष में 1/3 सदस्य चुने जाते हैं । फास की सीनेट भारत की राज्य सभा के समान एक स्थायी निकाय है । सीनेट के उम्मीदवारों के लिए अ व अहताएँ वे ही हैं जो ऐसेम्बली क सदस्यों के लिए विहित हैं, उह अपने स्थानापन्न का नाम भी देना होता है । फास, सहारा और अन्य चार समुद्रपार प्रांतों में सीनेटरों का चुनाव निर्वाचक मण्डलों द्वारा होता है ।

प्रत्येक प्रांत के निर्वाचक मण्डल में अग्रलिखित श्रेणियाँ को सम्मिलित किया जाता है (1) डिपार्टमेंट के प्रतिनिधि । (2) डिपार्टमेंट का प्रतिनिधित्व करने वाले कोसिलर । (3) म्युनिसिपल कोसिलर, जिनकी संख्या जनसंख्या क अनुसार इस प्रकार नियत होती है—(अ) 9 000 से लेकर 30 000 तक जनसंख्या वाले कम्यूनो तथा सीन प्रांत के सभी 60 कम्यूनो में सभी म्युनिसिपल कोसिलर, (आ) 30,000 से ऊपर जनसंख्या वाले कम्यूनो में प्रत्येक 1,000 अधिक जनसंख्या के

सदस्य वाले तथा बहु सदस्यीय क्षेत्रों के साथ हुआ है।

आनुपातिक प्रतिनिधित्व—इसे 1945 में लागू किया गया था। चुनाव-क्षेत्र बहु-सदस्यीय थे और चुनाव उम्मीदवारों की सूचियों के लिए होते थे। अधिक बड़े दलों को कुछ अधिक प्रतिनिधित्व मिलता था, परन्तु उन दलों द्वारा प्राप्त स्थानों को उनके बीच आनुपातिक आधार पर विभाजित किया जाता था। उदाहरण के लिए, एम० आर० पी० को 249 प्रतिशत मतों के मिलने पर 27 प्रतिशत स्थान मिले और दक्षिण पश्चिमी दलों को 133 प्रतिशत मतों के मिलने पर 119 प्रतिशत स्थान मिले। अतएव इस पद्धति ने बड़े और संगठित दलों को लाभ पहुँचाया और प्रतिनिधियों पर दल का अनुशासन भी बढ़ा, परन्तु इसका मुख्य दोष यह रहा कि पार्लियामेंट में प्रधान तत्त्वों के प्रतिनिधित्व के स्थान पर निर्वाचकों के सभी विभागों का प्रतिनिधित्व प्राप्त हुआ।

1958 में लागू हुई चुनाव पद्धति—वर्तमान चुनाव-पद्धति 13 अक्टूबर 1958 को नये शासन द्वारा जारी अध्यादेशों पर आधारित है। अभी तक 1958 में अपनायी गयी पद्धति ही जारी है जबकि पार्लियामेंट को निर्वाचन पद्धति के विषय में कानून बनाने का अधिकार प्राप्त है। वर्तमान निर्वाचन-पद्धति 'दो बार मतदान के साथ एक सदस्य वाली' है, जो फ्रांस की पद्धतियाँ में सबसे अधिक सरल और सबसे अधिक बार अपनायी गयी है। परन्तु नेशनल एसेम्बली के सभी 552 प्रतिनिधियों का चुनाव इसी एक पद्धति के द्वारा नहीं होता बल्कि उसमें कुछ अन्तर भी है। वास्तव में इस समय फ्रांस में तीन पद्धतियों का प्रयोग होता है, जिसका संक्षिप्त वर्णन अप्रलिखित है (1) फ्रांस और कामिका के 93 प्रांतों (Departments) के 465 प्रतिनिधियों तथा समुद्र-पार चार प्रांतों के प्रतिनिधियों का चुनाव 'दो बार मतदान के साथ एक सदस्य वाली' पद्धति के अनुसार होता है। इसके अनुसार प्रथम मतदान में वह उम्मीदवार विजयी घोषित होता है जिसे कम से कम डाले गये मतों का '50 प्रतिशत + 1' मत मिले और एक सप्ताह बाद होने वाले मतदान में जिसे कुल मतदाताओं की संख्या का $1/4$ अथवा सबसे अधिक मत मिले, वह उम्मीदवार विजयी होता है। निर्वाचन के लिए सम्पूर्ण फ्रांस 465 चुनाव क्षेत्रों में बँटा है। (2) पाँच समुद्र-पार प्रदेशों को छ प्रतिनिधि चुनने का अधिकार है। चार का चुनाव एक सदस्य वाले क्षेत्रों और गैर वा का एक दो सदस्य वाले चुनाव क्षेत्र से होता है और उनमें केवल एक ही बार मतदान होता है। (3) सहारा के दो प्रांतों को चार प्रतिनिधि चुनने होते हैं। एक प्रांत केवल एक ही प्रतिनिधि चुनता है और दूसरा तीन। दूसरे प्रांत में तीन उम्मीदवारों की सूचियों के लिए मतदान होता है। दोनों ही प्रांतों में उम्मीदवार यूरोपीय या मुसलमान हो सकते हैं।

उम्मीदवार और स्थानापन्न—उम्मीदवारों के लिए कोई विशेष अहता आवश्यक नहीं है। उनके नाम निर्वाचकों के रजिस्टर में लिखे होने चाहिए और 5,000 से अधिक जनसंख्या वाले वम्पूना में उन्हें अपनी पहचान का सरकारी अधिकारियों का सतोषजनक प्रमाण देना होता है। मतदाता एक से अधिक निर्वाचन क्षेत्रों में मतदान नहीं कर सकते। उम्मीदवारों की आयु कम से कम 23 वर्ष होनी जरूरी है। उम्मीदवारों का चुनाव पाँच वर्ष की अवधि के लिए होता है। वर्तमान संविधान के अन्तर्गत पुरुषों और स्त्रियों को समान शर्तों पर ही मतदाता व उम्मीदवार बनने का अधिकार मिलता है। वर्तमान अणुतंत्र में सबसे महत्वपूर्ण नई बात यह है कि सभी उम्मीदवारों, और जहाँ सूचियों के अनुसार चुनाव होता है, वहाँ सूचियों के स्थानापन्न उम्मीदवारों की नामजदगी भी होनी आवश्यक है। य स्थानापन्न उम्मीदवार चुनाव के बाद चुने गये प्रतिनिधि का रिक्त स्थान भरते हैं जो चाहें उनकी मृत्यु के कारण खाली हो अथवा वे मंत्रि-परिषद् का सदस्य बनने पर पार्लियामेंट की सदस्यता के लिए अवैध ठहराए जायें। ऐसी दशाओं में प्रतिनिधि का रिक्त स्थान स्थानापन्न का मिलता है, परन्तु यदि कोई प्रतिनिधि त्याग पत्र दे दे या अन्य किसी

विहित किये जायेंगे, परन्तु कांग्रेस इस सम्बन्ध में बने नियमों को कानून द्वारा बदल सकती है अथवा उनके सम्बन्ध में विनियम बना सकती है। इसी के आधार पर चुनाव का संचालन राज्यों द्वारा किया जाता है। अतः, संविधान की धारा 1 के संख्यान 5 में लिखा है— प्रत्येक सदन चुनाव, उनके परिणामों और अपने सदस्यों की योग्यता का निर्णय करेगा।¹

सीनेटरों की अर्हताओं के विषय में संविधान में कहा गया है कि उनकी आयु 30 वर्ष से कम नहीं होनी चाहिए वह जिस राज्य के लिए चुना जाय उसी का निवासी होना चाहिए, और कम से कम 9 वर्ष की अवधि से संयुक्त राज्य अमरीका का नागरिक होना चाहिए। इनके अतिरिक्त सीनेटर ने ऐसा नियम बनाया है कि यदि कोई सीनेटर एक नियत सीमा से अधिक धन चुनाव में खर्च करता है तो सीनेटर उसे अपना स्थान ग्रहण करने से वंचित कर देगी। 1913 के सत्तरहवें संशोधन के अंतर्गत सीनेटर उन्हीं मतदाताओं द्वारा चुने जाते हैं, जो राज्य विधायिका के बड़ी संख्या वाले सदन को चुनते हैं। इस प्रकार सीनेटरों का प्रत्यक्ष चुनाव होता है और उसका आधार लोकप्रिय है। सीनेटरों का कार्यकाल 6 वर्ष है, परन्तु सीनेटर बहुधा फिर से दूसरी तीसरी बार चुने जाते हैं। साधारणतया सीनेटर 12 या 24 वर्ष तक सीनेट के सदस्य रहते हैं। 1/3 सदस्यों का चुनाव प्रति दो वर्ष होता है इस प्रकार सीनेट एक स्थायी सदन है।

प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की कुल संख्या 435 है, जो 1910 की दस वर्षीय जनगणना के बाद स्थायी रूप से नियत कर दी गयी थी। प्रति 10 वर्ष बाद होने वाली जनगणना के आधार पर कुल संख्या को विभिन्न राज्यों में बांट दिया जाता है। संविधान ने यह सीमा लगा दी है कि प्रति 30,000 जनसंख्या पर एक से अधिक प्रतिनिधि नहीं होंगे। इन निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण राज्यों की विधायिकाएँ करती हैं और ऐसा करते समय प्रभुत्वशाली दल यह प्रयत्न करता है कि निर्वाचन क्षेत्र इस प्रकार बनाये जायें कि उस दल के अधिक से अधिक सदस्य चुने जा सकें। इस अवधारणीय प्रथा को जेरीमंडरिंग (Gerrymandering) कहते हैं क्योंकि इसका आरम्भ करने वाला जेरी नाम का गवर्नर था। बीयड के अनुसार इस प्रथा के परिणामस्वरूप विभिन्न राजनीतिक भूगोल की रचना होती है। उदाहरण के लिए जूते के फीत (Shoe string) जैसे निर्वाचन क्षेत्र जो एक दक्षिणी राज्य के लम्बे प्रदेश में फैला हुआ था और काठी के थल (saddle bag) जैसे निर्वाचन क्षेत्र जो इलियोनाइस राज्य में था। इस प्रथा के कारण प्रतिनिधि सदन निर्वाचन के समय व्यक्त मतों का सही रूप में प्रतिनिधित्व नहीं कर पाता। 1952 के चुनावों में रिपब्लिकन डेमोक्रेट और स्वतन्त्र सदस्यों को क्रमशः 50.6, 47.4 और 2 प्रतिशत मत मिले। किन्तु सदन में बहुमत डेमोक्रेटों का रहा।² इस समय एक प्रतिनिधि औसतन 32,000 जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करता है।

प्रतिनिधि में अग्रलिखित अर्हताएँ होनी आवश्यक हैं (1) वह संयुक्त राज्य का कम से कम 7 वर्ष की अवधि का नागरिक हो (2) कम से कम उसकी आयु 25 वर्ष हो और (3) वह उसी राज्य का रहने वाला हो जिसके द्वारा वह चुना जाय। इसके अतिरिक्त वह सभ्य सरकार का सैनिक अथवा नागरिक अधिकारी नहीं होना चाहिए। प्रायः सभी राज्यों ने यह नियम भी बनाया है कि राज्य सरकार के अधिकारी भी सघीय सरकार में कोई उत्तरदायी स्थान न ग्रहण करें। कुछ राज्यों में यह भी प्रतिबंध है कि प्रतिनिधि उसी निर्वाचन क्षेत्र का निवासी हो जहाँ से वह चुना जाय। अन्य राज्यों में ऐसा नियम प्रथा पर आधारित है। प्रत्येक सदस्य दो वर्ष के लिए चुना जाता है। यह बाय काल इतना कम है कि इस व्यवस्था की व्यापक भावोचना की गयी है। एक वर्ष में तो सदस्य को सदन के कार्य और बायवाही का कुछ ज्ञान न अनुभव हो

¹ Bruntz G C Understanding Our Government p 245

लिए एक अतिरिक्त प्रतिनिधि। (4) 9,000 से कम जनसंख्या वाले कम्यूना के म्युनिसिपल कोसिलर अपने म से जनसंख्या के अनुसार 1 से 15 तक प्रतिनिधि चुनते हैं। (5) समुद्रपार प्रदेशों में भी, जिनमें से प्रत्येक एक सीनेटर चुनता है, निर्वाचक मण्डल इसी प्रकार बने हैं, परन्तु जिन कम्यूनों में अभी तक पूर्णतः निर्वाचक कोसिल्लें नहीं हैं, उनके लिए विशेष व्यवस्था है। 307 सीनेटरों का चुनाव भी निम्नलिखित चार विभिन्न पद्धतियों के अनुसार होता है (क) फ्रांस के 90 प्रांतों में से केवल 7 को छोड़कर सभी प्रांतों में, जिन्हें 1 से 4 तक सीनेटर भेजने का अधिकार प्राप्त है, समुद्रपार प्रांतों व प्रदेशों में सीनेटरों का चुनाव दो मतदान के साथ बहुमत पद्धति से होता है। चुने जाने के लिए उम्मीदवार को प्रथम मतदान में कुल डाले गये मतों का पूर्ण बहुमत और कुल मतदाताओं की $1/4$ संख्या के बराबर मत प्राप्त होने चाहियें, परन्तु दूसरे मतदान में केवल सापेक्ष बहुमत (relative majority) आवश्यक है। (ख) फ्रांस में अधिन घने प्रांतों को 5 या अधिक सीनेटर चुनने का अधिकार है। ये अपने 60 सीनेटरों का चुनाव आनुपातिक प्रतिनिधित्व के अनुसार करते हैं। (ग) अल्जीरिया के 8 निर्वाचन क्षेत्रों से 32 सीनेटरों का चुनाव भी दो बार मतदान के साथ बहुमत पद्धति से हुआ। परन्तु मतदान नियत अनुपात के अनुसार यूरोपियन और मुस्लिम उम्मीदवारों की सूचियों के लिए हुआ। इस प्रकार 10 यूरोपियन और 22 मुस्लिम चुने गये। (घ) विदेशों में बसे फ्रांसीसी नागरिकों का प्रतिनिधित्व करने वाले 6 सीनेटरों का चुनाव पहले विदेशों में रहने वाले फ्रांसीसियों की उच्च परिषद् करती है, और परिषद् के चुनाव को सीनेट स्वीकृत करती है।

कुछ बिचार—जैसा कि ऊपर दिया गया है स्पष्ट है, फ्रांस में पार्लियामेंट का दाना सदस्य के लिए निर्वाचन-पद्धति काफी पचीदा है। सभी निर्वाचन क्षेत्र एक प्रकार के नहीं हैं और विभिन्न प्रकार के निर्वाचन-क्षेत्रों के लिए विभिन्न निर्वाचन पद्धतियों का प्रयोग होता है। यद्यपि चुनाव अभियान के सम्बन्ध में रेडियो व टेलीविजन तथा मुद्रित माध्यमों के द्वारा प्रचार आदि पर कठोर सीमाएँ हैं, फिर भी एक कमी यह है कि कानून के अन्तर्गत राजनीतिक दलों व उम्मीदवारों को अपनी आय के सातवाँ भाग व्यय के भत्ते का प्रकाशित करना आवश्यक नहीं है। पूर्ण वर्णित प्रचार साधना के अतिरिक्त अन्य साधना का प्रयोग पर कोई कानूनी प्रतिबंध नहीं है। ट्रेड यूनियनों तथा अन्य व्यावसायिक संघों द्वारा दिया जाना वाला भत्ता—बंदों—पर भी कोई प्रतिबंध नहीं है। इस प्रकार के प्रतिबंधों का न होना एक दोष है। वर्तमान निर्वाचन-पद्धति का एक अन्य उल्लेखनीय दोष यह है कि विभिन्न दलों के लिए दाने मतों की संख्या और उनको पार्लियामेंट में निवेशित किये जाने वाले प्रतिनिधित्व में बड़ा अंतर है। परिणामस्वरूप 1958 में बनी एसम्बली केन्द्र के इतिहास में सर्वोच्च संसद के प्रतिनिधित्व के रूप में 70 लाख मतदाताओं का, जिन्होंने समाजवादी व साम्यवादी उम्मीदवारों के पक्ष में मतदान किया, केवल 70 सदस्य प्रतिनिधित्व करते हैं, जबकि नूनं ७०० का मतदान करने वाले लगभग 35 लाख मतदाताओं के एसम्बली में 200 प्रतिनिधि हैं।

5 संयुक्त राज्य अमेरिका में निर्वाचन-पद्धति

मौलिक संविधान में कहा गया है कि प्रतिनिधि-मंडल व सदस्यों (Representatives) का चुनाव विभिन्न राज्यों की संख्या द्वारा किया जाएगा। संविधान का मूलभूत सिद्धांत यह है, मताधिकार होगा, यही व्यवस्था होगी कि मौलिक के मन्तव्यों का चुनाव भी जनता द्वारा होगा। मौलिक संविधान में उक्त बातें उक्त राज्य की विनायिकाओं द्वारा की जाने की व्यवस्था है। यही व्यवस्था के बाद में सर्वोच्च महत्त्वपूर्ण उद्देश्य प्राप्त। संसद के दो हिस्से हैं और सीनेटरों के चुनाव के समय, स्थान और विधि प्रत्येक राज्य के उद्देश्यों के अनुसार।

देहांत हो जाये या वह त्याग पत्र दे दे तो उसके रिक्त स्थान पर नया चुनाव नहीं कराया जाता, वरन् उससे कम मत प्राप्त करने वाला अग्न उम्मीदवार को उस स्थान पर निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है।

चुनाव म धन का बड़ा महत्वपूर्ण भाग रहता है। व्यय को सीमित रखने के लिए एक कानून (The Political Fund Regulating Law) बना है, जो भ्रष्ट प्रथाओं को भी रोकता है। 1952 में हुए आम चुनाव में चुनाव अभियान की सीमा 3 और 4 लाख धन क बीच रखी गयी थी, परन्तु यथाय म चुनाव व्यय उससे दुगुना या तिगुना हुआ था। चुनाव अभियान के लिए राजनीतिज्ञ दल को व्यावसायिक फर्मों से बड़ी धनराशि, दान व चन्द के रूप में मिलती है। ऊपर वर्णित कानून के अनुसार किसी भी व्यक्ति तथा सङ्गठन द्वारा कमश 500 और 1,000 येन में अधिक चन्द में दी जाने वाली राशि का प्रत्येक दल का हिस्सा रखना पड़ता है और दल के कोषाध्यक्ष का इस प्रकार की सूचना वष में 3 बार प्रकाशित करनी होती है।

दूसरे विश्व युद्ध के बाद के चुनावों में मत देने वाला का प्रतिशत 75 के लगभग रहा है। यह कुछ आवश्यकजनक बात है कि शहरी क्षेत्रों की अपेक्षा ग्रामीण क्षेत्रों में मतदान का प्रतिशत ऊँचा रहता है, जिनकी आर्थिक स्थिति खराब है, उनमें मतदान न करने वाला की संख्या अधिक है। ऐसे व्यक्ति उम्मीदवारों व चुनाव प्रश्नों से अपेक्षाकृत, अपरिचित होते हैं और वे चुनाव में भाग लेने के लिए समय भी नहीं निकाल पाते। परन्तु ऐसे ही व्यक्ति बाह्य दबाव तथा भ्रष्टाचार के शिकार भी अधिक होते हैं। जापान में यनागा के मतानुसार, अल्प प्रजातन्त्रीय देशों जसी राजनीतिक शिक्षा मतदाताओं की नहीं मिल पायी है। अभी तक मतदाता अल्प प्रभावी व सम्बन्धों के अधीन मतदान करते हैं। यदि मतदाता का अपना कोई राजनीतिक विश्वास भी होता है तब भी वह उसके अनुसार मतदान नहीं करता।

मतदान करने समय मतदाता पर उम्मीदवारों के सामाजिक पद, आय, परिवार, पेशा, धार्मिक सम्बन्ध, भौगोलिक स्थिति आदि बातों का विचार प्रभाव पड़ता है, अर्थात् राजनीतिक प्रश्नों या दलीय कार्यक्रम का प्रभाव कम रहता है। नोबुटाका आइक के मतानुसार चुनावों के सम्बन्ध में तीन 'बन' (ban) का विशेष महत्व है, जो इस प्रकार हैं—कम्बन (Kamban) अर्थात् साइन बोर्ड, जिवन (Jiban) अर्थात् आधार, और कबन (Kaban), अर्थात् ध्वनी।¹ 'कम्बन' का सम्बन्ध समुदाय में उम्मीदवार के नाम और पद (reputation and standing) से है। जिन उम्मीदवारों का समुदाय में किन्हीं कारणों से नाम ऊँचा होता है या जो विख्यात होते हैं, उन्हें अधिक मत प्राप्त होते हैं। यह बात स्थानीय चुनावों के लिए विशेष रूप से सच है, परन्तु राष्ट्रीय चुनावों के बारे में भी लागू होती है। 'जिवन' का अभिप्राय यह है कि उम्मीदवार का निर्वाचन क्षेत्र में क्या आधार है। आधार बनाने के लिए उम्मीदवार निर्वाचन क्षेत्र के प्रमुख व्यक्तियों और साधारण मतदाताओं से सम्पर्क स्थापित करना है। उम्मीदवार बहुधा विशेष अवसरों पर मतदाताओं के सामने आता है और वह उस क्षेत्र के सङ्गठनों व सघों को चन्दा आदि देता है। वह अल्प प्रकार से जनता की सेवा व सहायता कर उनका संयक बनने का प्रयत्न करता है। 'कम्बन' का तात्पर्य बड़ा सरल और सीधा है। जो उम्मीदवार अधिक व्यय करता है, उसे साधारणतया अधिक मत प्राप्त होते हैं। अतः म, जसा अल्प देशों में भी होता है, जापानी मतदाता अपने मत की खोना नहीं चाहते अर्थात् वे उस उम्मीदवार के पक्ष में मतदान करते हैं जिसके जीवन की उन्हें अधिक आशा होती है। साथ ही, यदि उन्हें यह अनुभव होता है कि कोई उम्मीदवार बहुत बड़ी बहुसंख्या से अवश्य जीतगा तो वे अपना मत उसे देकर खोना पसन्द नहीं करते।

पाता है और अगले ही वर्ष उसे नये चुनाव की तैयारी करनी पड़ जाती है, अतएव वह अपना कार्य लगन और कुशलता से नहीं कर पाता। एक आलोचक ने ठीक ही कहा है—जबकि ब्रिटेन में उम्मीदवार कॉमन सभा के लिए खड़े होते हैं (candidates stand), संयुक्त राज्य में प्रतिनिधि के लिए उम्मीदवार दौड़ते हैं (candidates run)।

6 जापान में निर्वाचन-पद्धतियाँ

प्रतिनिधि सदन की अवधि 4 वर्ष है। साधारण चुनाव, अवधि पूर्ण होने पर ही होते हैं, यदि प्रतिनिधि सदन का विघटन न किया गया हो। प्रधानमंत्री आम निर्वाचन का समय नियत करता है। चुनाव की तारीख की घोषणा सम्राट के आदेश से की जाती है। प्रतिनिधि-सदन के विघटन के 30 दिन के भीतर चुनाव होना आवश्यक है। प्रतिनिधि सदन का चुनाव किसी भी दिन हो जाता है। नामजदगी का उम्र ब्रिटेन की तरह से सरल है। दल अपने अपने उम्मीदवारों के नाम तय कर लेते हैं। जापान में इस उद्देश्य के लिए संयुक्त राज्य अमरीका की तरह सावजनिक रूप से प्रारम्भिक चुनाव आदि की व्यवस्था नहीं है। कोई भी व्यक्ति जो चुनाव में खड़ा होना चाहता है अपना नामजदगी पत्र स्थानीय चुनाव बोर्ड के अध्यक्ष के सामने दाखिल करता है। उसमें उसका नाम, कानूनी निवास, जन्म तिथि, पेशा और दल का नाम जिससे सम्बंधित होता है, आदि दिये रहते हैं। नामजदगी पत्र वह स्वयं या उसकी ओर से दूसरा कोई व्यक्ति पेश कर सकता है। नामजदगी पत्र के साथ उम्मीदवार को जमानत रूप में विहित धनराशि जमा करनी होती है, जो जप्त कर ली जाती है, यदि उम्मीदवार चुनाव में भाग न ले अथवा कानून द्वारा नियत सत्या से कम मत प्राप्त करे।

नामजदगी के बाद से ही विभिन्न राजनीतिक दल अपने उम्मीदवारों के पत्र में चुनाव अभियान चलाते हैं। इस कार्य के लिए जापान में केवल 3 सप्ताह मिलते हैं। चुनाव अभियान के दौरान सावजनिक सभायें एवं भाषण आदि सगठित किये जाते हैं। उम्मीदवार छपे पोस्टकार्ड तथा फोटोग्राफ आदि भी मतदाताओं के पास भेजते हैं। प्रत्येक उम्मीदवार अपने अभियान प्रवक्ता और वित्तीय प्रतिनिधि होना आवश्यक है। वित्तीय प्रतिनिधि को चुनाव के बाद सरकार को व्यय की रिपोर्ट देनी होती है। चुनाव आंदोलन में प्रधानमंत्री, अथवा मंत्री और राजनीतिक दलों के नेता अपने अपने दलों के उम्मीदवारों के पक्ष में सक्रिय भाग लेते हैं। सरकार की ओर से यह व्यवस्था है कि जापान की ब्राह्मस्टिंग कॉर्पोरेशन के रेडियो स्टेशन पर प्रत्येक उम्मीदवार का रिकार्ड किया हुआ 5 मिनट का भाषण तीन बार प्रसारित किया जाता है।

चुनावों के प्रचार का दायित्व प्रधानमंत्री के कार्यालय के एक अंग स्थानीय स्वायत्त बोर्ड के चुनाव विभाग पर है। यह सगठन चुनाव में भाग लेने के लिए मतदाताओं को उत्साहित करता है और इस उद्देश्य से दस भर में चुनाव देख रख कमिशनो का समर्थन करने के लिए यह विभिन्न सगठनों की सेवाओं का इस्तेमाल व पोस्टर आदि बंटवान में प्रयोग करता है। स्थानीय देख रख कमिशन संयुक्त बठकों में उम्मीदवारों की बोलने का अवसर देते हैं। प्रत्येक उम्मीदवार 1,500 शब्दों का एक सावजनिक वक्तव्य, जिसमें उसका ससिद्ध जीवन परिचय तथा वितरित कराने का विचार दिये हो, प्रीफेचर के चुनाव देख रख कमिशन द्वारा प्रकाशित तथा वितरित कराने का अधिकार रखता है। चुनाव अभियान के सम्बंध में उम्मीदवारों को सरकार से मिलने वाली सुविधायें और मतदाताओं को उत्साहित करने के लिए प्रयत्न बढ़े ही सराहनीय हैं। इनकी व्यवस्था करने में जापान अनेक प्रजातन्त्रीय देशों से कुछ आगे बढ़ा है। मतदान प्रक्रिया बड़ी सरल है। मतदाता को मत पत्र पर एक उम्मीदवार का, जिसे वह मत देना चाहता है, केवल नाम लिखना होता है। मतदान के बाद गिनती होती है। यदि किसी सदस्य का अपना स्थान ग्रहण करने से पूर्व

किया गया है। कोई भी मतदाता उम्मीदवार बन सकता है, यदि उसकी आयु 23 वर्ष की हो। सभी नागरिकों को शिक्षा, निवास, सामाजिक उद्भव, सम्पत्ति और पूँजीमूलक गतिविधियों को कोई ध्यान न रखते हुए मताधिकार प्रदान किया गया है। केवल पागल व दण्ड भोगने वाले व्यक्तियों को मताधिकार से वंचित किया गया है। नीच से लेकर ऊपर तक विभिन्न सोवियतों के सदस्या को सम्बन्धी, सम और प्रत्यक्ष मताधिकार व आधार पर मुक्त मतदान द्वारा चुना जाता है। सशस्त्र सेनाओं के सदस्यों को मताधिकार प्राप्त है और वे पदों पर निर्वाचित भी किये जा सकते हैं। मताधिकार की दृष्टि से सोवियत संघ के प्राविधान संयुक्त राज्य अमरीका की तुलना में आगे हैं क्योंकि संयुक्त राज्य अमरीका में अभी तक सम्बन्धी मताधिकार पर व्यवहार में कई प्रकार के प्रतिबंध हैं और नीचो जाति यथाथ म मतदान के अधिकार सीमित रूप में ही प्रयोग में पाती है।

सोवियत संघ के कानूनों द्वारा निर्वाचन क्षेत्रों का निर्माण भूमिगत आधार पर है और निर्वाचन क्षेत्र एवं-सदस्यीय हैं। निर्वाचन क्षेत्र और उनके विभागों को इस प्रकार बनाया जाता है कि सभी नागरिक सुविधापूर्वक मतदान कर सकें। निर्वाचन सम्बन्धी नियमों के अन्तर्गत सभी नागरिक वे चाहें जहाँ हो, चाहें याया कर रहे हो अपना स्वास्थ्य लाभ केंद्र में ही, मतदान कर सकते हैं। निर्वाचन सम्बन्धी कानूनों व नियमों के पालन की देख रेख का उत्तरदायित्व निर्वाचन आयोगों पर है। चुनाव सम्बन्धी प्रश्नों का निणय केन्द्रीय निर्वाचन आयोग करता है। केन्द्रीय निर्वाचन आयोग में एक सभापति, एक उप सभापति, एक सेक्रेटरी और 12 सदस्य होते हैं। आयोग में मजदूर, सहाकारी समितियों, साम्यवादी दल के सगठनों, युवा सगठनों, विभिन्न सांस्कृतिक, तकनीकी और वृत्तान्तिक सोसाइटियों तथा मजदूरों व किसानों के अन्य सगठनों के प्रतिनिधि रहते हैं। इसी आधार पर केन्द्रीय क्षेत्रीय तथा बाह्य चुनाव आयोग बनाये जाते हैं। सोवियत संघ के निर्वाचन कानूनों के अनुसार सोवियत संघ की सर्वोच्च सार्वभौमिक प्रत्यक्ष निर्वाचन क्षेत्रों को सम प्रतिनिधित्व का अधिकार प्राप्त है। अब साधारणतया प्रति 3,00,000 मतदाताओं की सोवियत (Soviet of the Nationalities) में जो सर्वोच्च सोवियत का द्वितीय सदन है, प्रत्येक सघीय गणराज्य, स्वाधीन गणराज्य, स्वाधीन प्रदेश और राष्ट्रीय क्षेत्र को सम प्रतिनिधित्व का अधिकार है।

सोवियत संघ में उम्मीदवारों की नामजदगी का अधिकार 'सावजनिक सगठनों और काम करने वालों की सोसाइटियों' से निहित है। साम्यवादी दल के सगठन, मजदूर संघ, सहाकारी सगठन और सांस्कृतिक सोसाइटियाँ विभिन्न स्तरों की सोवियतों के लिए उम्मीदवारों को नाम कर सकते हैं। इस प्रकार किसी भी पद के लिए साम्यवादी दल अथवा अन्य सगठनों द्वारा एक अधिक उम्मीदवारों को नामजद किया जा सकता है। परंतु विभिन्न उम्मीदवारों की यत्न योग्यताओं पर सावजनिक रूप से विचार होता है और साधारणतया एक पद के लिए किसी एक को स्वीकार कर लिया जाता है। मतपत्र पर केवल एक ही उम्मीदवार का नाम दिया होता है मतदाता को मतदान करते समय उसी उम्मीदवार के पक्ष में मत देना होता है या वह उसका नाम काट सकता है। इस प्रकार चुनाव केवल एक औपचारिक क्रिया है।

आलोचना—सोवियत पद्धति की इस आधार पर तीव्र आलोचना की जाती है। यह कहा गया है कि सोवियत संघ के चुनावों में केवल एक ही राजनीतिक दल भाग लेता है। अन्य सावजनिक सगठन भी उम्मीदवारों की नामजदगी में भाग ले सकते हैं, किंतु वे सभी साम्यवादी दल के समर्थक होते हैं। चुनाव में साम्यवादी दल के बाहर से सदस्य भी चुने जाते हैं, विशेषकर निम्न स्तरों की सोवियतों में ऐसे सदस्यों की संख्या ऊपर की सोवियतों की अपेक्षा बड़ी होती है।

7 स्विट्जरलैण्ड में निर्वाचन पद्धतियाँ

नेशनल कोसिल के सदस्यों की संख्या 196 है और एक सदस्य 22 से 24 हजार तक जनसंख्या का प्रतिनिधित्व करता है। प्रतिनिधियों का चुनाव पुराने मतधिकार के आधार पर होता है। मतदाता अपने प्रतिनिधियों को प्रत्यक्ष रीति से गुप्त मतदान द्वारा चुनते हैं। प्रत्येक पुरुष स्विस नागरिक, जिसकी आयु कम से कम 20 वर्ष हो और जिसे केटन के मतधिकार से वंचित न किया गया हो, नेशनल कोसिल के चुनाव में भाग ले सकता है। प्रत्येक केटन और अर्द्ध-केटन एक निर्वाचन जिला होता है। केटनों की 23,000 जनसंख्या के पीछे एक प्रतिनिधि के हिसाब से स्थान मिले हैं, किन्तु जिनकी संख्या इससे भी कम है, उन्हें एक एक स्थान मिला है। चुनावों के लिए आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति का प्रयोग होता है। जिन केटनों को केवल एक स्थान प्राप्त है वहाँ आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति का पालन नहीं किया जा सकता। जैप केटनों में सूची पद्धति के अनुसार चुनाव होता है। प्रत्येक बड़ा केन्टन 2, 3, 4 या अधिक प्रतिनिधि चुनता है। बर्न और ज्यूरिच दो बहुत बड़ी जनसंख्या वाले केटन हैं और उन दोनों को कुल स्थानों के लगभग $\frac{1}{3}$ स्थान प्राप्त है। प्रत्येक केटन में विभिन्न दलों को डाले गये मतों का अनुपात में स्थान मिलते हैं। प्रत्येक मतदाता को उतने ही मत प्राप्त होते हैं जितने उस निर्वाचन क्षेत्र से प्रतिनिधि चुने जाने हों। विभिन्न सूचियों में से वह किसी एक सूची के पक्ष में मत देता है। सूची में सभी या कम स्थानों के लिए उम्मीदवारों का नाम दिया जा सकता है। चुनाव प्रति चार वर्ष में अवतूबर माह के अंतिम रविवार को होते हैं। यदि अपने कार्य-काल के बीच में नेशनल कोसिल का कोई सदस्य त्याग-पत्र दे दे या किसी सदस्य की मृत्यु हो जाय, तो उसी केटन से न चुना गया वह उम्मीदवार, जो उस सूची में अगले स्थान पर हो, रिक्त स्थान को भरता है। अब स्विट्जरलैण्ड में उप चुनाव की आवश्यकता नहीं पड़ती।

कोसिल ऑफ स्टेट में, प्रत्येक केन्टन दो और प्रत्येक अर्द्ध केटन एक प्रतिनिधि भेजता है। अर्द्ध केटन वह होता है जिसे द्वितीय सदन में एक प्रतिनिधि भेजना तथा संघीय मंत्रिपरिषद के संशोधन पर हुए लोक निर्णयों में केवल आधा मत प्राप्त होना है। केवल तीन केटन दो-दो अर्द्ध केटनों में विभाजित हैं। विभिन्न केटनों में प्रतिनिधियों का चुनाव निम्नलिखित प्रकार से होता है। कुछ केटनों में इन प्रतिनिधियों का चुनाव उनकी बड़ी कोसिल (Great Councils—Legislatures) भरती है अर्थात् अप्रत्यक्ष ढंग से होता है। अन्य केटनों में ये प्रतिनिधि मतदाताओं द्वारा चुने जाते हैं और ले इसजमीडें वाले केटनों में प्रतिनिधियों का चुनाव न इसजमीडें करती है। कौन व्यक्ति प्रतिनिधि बन सकते हैं, इस बारे में भी केटनों के अपने-अपने कानून हैं। इससे अतिरिक्त सदस्यों का कार्य-काल भी केटनों के कानूनों द्वारा विनियमित होता है। अधिकतर केटनों में प्रतिनिधियों का कार्य काल 4 वर्ष है कुछ दूसरों में 3 वर्ष और कुछ में केवल एक ही वर्ष है। नेशनल कोसिल की सदस्यता के लिए कोई विशेष अहता आवश्यक नहीं है, उम्मीदवार मतदाता होना चाहिए। परन्तु संविधान के अनुसार चर्च पादरी अथवा चर्च अधिकारी उनकी सदस्यता के लिए नहीं खड़े हो सकते। कोसिल ऑफ स्टेट की सदस्यता के लिए विभिन्न केटनों के अपने-अपने कानून हैं, इन्हीं के अनुसार चर्च पादरियों और केटन अधिकारियों को सदस्य बनने का अधिकार या न बनने की मनाही है। कोई एक व्यक्ति एक समय में दोनों सदनों का सदस्य नहीं रह सकता। फेडरल एम्बेस्सी का कोई सदस्य संघ सरकार का अधिकारी नहीं रह सकता, यद्यपि कोसिल ऑफ स्टेट के सदस्य केटनों की सरकार में पदाधिकारी हो सकते हैं।

8 मोवियत संघ में निर्वाचन-पद्धतियाँ

1936 के अक्टूबर 18 वर्ष से ऊपर आयु वाले सभी नागरिकों को मतधिकार प्रदान

के बीच छोट करने का कोई अवसर ही नहीं है और कुछ संसद इस पूरा दिया जा समझत है, जिसका उद्देश्य विदितियों पर यह प्रभाव डालना है कि सोवियत संघ में प्रजातंत्र है।¹

9 चीन में निर्वाचन पद्धति

चीन में जनवादी कांग्रेस का स्थान वैसा ही है जसा कि सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत का है। राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस प्रांता, स्वाधीन प्रदेशों, व-द्रीय सासन के अधीन म्युनिसिपलिटियों, संसद सभाओं और विद्वानों में रहने वाले चीनियों के प्रतिनिधियों में मिलकर बनती है। प्रतिनिधियों की संख्या, राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों के प्रतिनिधियों सहित, और उनके निर्वाचन के ढंग की व्यवस्था कानून द्वारा की गयी है। राष्ट्रीय कांग्रेस का निर्वाचन चार वर्षों के लिए होता है। चालू राष्ट्रीय कांग्रेस की अवधि पूर्ण होने से दो माह पूर्व इसकी स्थायी समिति के लिए आगामी कांग्रेस के प्रतिनिधियों का निर्वाचन पूरा करना आवश्यक है। यदि कभी असाधारण परिस्थितियाँ उत्पन्न हो जायें, जिनके कारण चुनाव न कराया जा सके, तो चालू कांग्रेस के प्रतिनिधियों का कार्यकाल आगामी कांग्रेस के प्रथम सत्र तक के लिए बढ़ाया जा सकता है। प्रत्येक प्रांत के लिए चुने जाने वाले प्रतिनिधियों की संख्या का निर्धारण आठ लाख जनसंख्या के पीछे एक प्रतिनिधि के हिसाब से किया गया है, जबकि केन्द्रीय सरकार के अधीन म्युनिसिपलिटियों और अथवा जनसंख्या वाले प्रदेशों की म्युनिसिपलिटियों को एक लाख जनसंख्या के पीछे एक प्रतिनिधि चुनने का अधिकार दिया गया है।

निर्वाचन कानून के अनुसार भूमिपति वर्ग के तत्वों, जिनका पद अभी तक नहीं बदला है और क्रांति विरोधियों को राजनीतिक अधिकारों से वंचित रखा गया है। इस प्रकार चीन के चुनाव कानून के अन्तर्गत सर्वव्यापी मतधिकार नहीं है। साधारणतः निर्वाचन का आधार भूमिगत प्रतिनिधित्व है, परन्तु कुछ अपवादों में विशेष संप्रदायों को भी प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। स्वाधीन प्रदेशों के प्रतिनिधि तो स्वतः भूमिगत इकाइयों और राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों का प्रतिनिधित्व करते हैं। परन्तु साधारण प्रांतों और म्युनिसिपलिटियों के प्रतिनिधियों में विशेष रूप से 150 स्थान तो राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों के प्रतिनिधियों के लिए अलग रखे गये थे, 60 स्थान सशस्त्र मताओं के लिए अलग रखे गये थे, जिनका चुनाव सभाओं में बनी समितियों की कांग्रेसों ने किया और 30 स्थान समुद्रपार देशों में बस चीनियों के प्रतिनिधित्व के लिए रखे गये थे।

1959 में राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस के कुछ सदस्यों की संख्या भी 1226 थी, जिनमें से 150 स्त्रियाँ थीं और 179 राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों के प्रतिनिधि थे। सितम्बर 1964 में चुनी गयी तीसरी राष्ट्रीय जन कांग्रेस के प्रतिनिधियों की संख्या 2848 हो गयी। 1963 में संशोधित निर्वाचन कानून के अनुसार प्रांत और स्वायत्त प्रदेश प्रति 4 लाख व्यक्तियों के पीछे एक प्रतिनिधि चुनते हैं परंतु प्रत्येक प्रांत से कम से कम 3 प्रतिनिधि अवश्य चुनकर आते हैं केन्द्रीय सरकार के प्रत्यक्ष नियंत्रण के अधीन शहर, औद्योगिक शहर व जिले, जिनकी संख्या 2-3 लाख है प्रत्येक 50 हजार व्यक्तियों के पीछे एक प्रतिनिधि चुनते हैं। राष्ट्रीय अल्पसंख्यक 300, संसद सभाएं 120, समुद्रपारीय चीनी 30 प्रतिनिधि चुनते हैं।

राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस के प्रतिनिधियों का चुनाव पणतया स्वतंत्र नहीं होता। अथवा समाजवादी देशों की तरह चीन में भी उम्मीदवारों की एक ही सूची रखी जाती है। राष्ट्रीय जन कांग्रेस की सदस्यता के लिए उम्मीदवारों की नामजदगी पर केन्द्रीय अधिकारियों का नियंत्रण रहता है। यह नियंत्रण 'मनरणा पद्धति' के द्वारा लागू होता है। निर्वाचन कानून के अनुसार

¹ Stewart M. Modern Forms of Government p 250

परन्तु आलोचकों की दृष्टि में इन सदस्यों का चुनाव साम्यवादी दल की कृपा अथवा समर्थन से होता है। अतएव फाइनर के मतानुसार सोवियत संघ में ऐसे चुनावों पर आधारित सरकार को स्वतंत्र नहीं कह सकते हैं।¹ प्रचलित पद्धति के पक्ष में एक सोवियत समर्थक का कथन इस प्रकार है—सोवियत निर्वाचन कानून ने अनुसार नामजद किये जाने वाले उम्मीदवारों की संख्या पर कोई सीमा नहीं लगी है। तथा यह है कि अपने निर्वाचन सम्मेलन में मतदाता स्वयं ही एक व्यक्ति का नाम को सबकी सहमति से स्वीकार कर लेते हैं, सम्पूर्ण सोवियत समाज की नतिक और राजनीतिक एकता की दशाओं में, जैसी एकता का पूँजीवादी संसार को ज्ञान नहीं है। उसी लेखक अनुसार संयुक्त राज्य अमरीका में उम्मीदवारों की नामजदगी का अधिकार दोनों पूँजीवादी राज्यों को प्राप्त है, जिसका अर्थ केवल आय वाले पदों को आपस में बांटना है। इसके विपरीत संयुक्त संघ में स्वयं जनता अपने उम्मीदवारों को नामजद करती है। संयुक्त राज्य अमरीका की संघ में एक भी श्रमिक नहीं, जबकि सोवियत संघ की सर्वोच्च सोवियत में सभी श्रमिक, किसान, वर्तमान सविधान के निर्माण से पूर्व ही स्टालिन ने एक बार कहा था कि सोवियत संघ में विरोधी दल नहीं है, क्योंकि वहाँ पर अब एक ही दल का समाज है। विभिन्न दल नहीं होते हैं, जहाँ कई दल हैं, क्योंकि वहाँ पर अब एक ही दल का ही प्रग होता है। 1946 के चुनाव में किसी भी मत पत्र पर एक से अधिक नाम अंकित न था। चुनाव में 998 प्रतिशत मतदाताओं ने मतदान किया और लगभग 99.2 प्रतिशत मत 'साम्यवादी दल और उसके समर्थकों के समूह के उम्मीदवारों के पक्ष' में डाले गये। 1954 में सर्वोच्च सोवियत के चुनावों में 99.98 प्रतिशत मतदाताओं ने मतदान किया। चुनावों में मतदाताओं का इतना बड़ा प्रतिशत भाग लता है, कि तु पाश्चात्य प्रतिमानों के अनुसार चुनाव स्वतंत्र नहीं होते। मतदान का अधिकार केवल 'साम्यवादी दल और उसके समर्थकों के समूह' द्वारा नामजद उम्मीदवारों की स्वीकार अथवा अस्वीकार करने तक ही सीमित है। कुछ लेखकों के अनुसार सोवियत सरकार चुनावों का प्रयोग प्रचार के प्रयोजन तथा सरकार में नये अधिकारियों की भर्ती के लिए करती है। हेजाइ के अनुसार सोवियत संघ के निर्वाचन कानून के अंतर्गत चुनावों का रूप लोकतन्त्रात्मक है, कि तु उन पर ऐसे प्रतिबंध और विरोधी भार लगे हैं कि चुनाव स्वतंत्र नहीं हो सकते हैं।²

इस विषय में आग और जिक ने लिखा है—'सोवियत पद्धति वास्तव में उससे कम लोकतन्त्रात्मक है जितनी कि वह दिलायी पड़ती है। इन बातों का स्मरण न रखने से निम्न करने में भूल होगी—(1) पाश्चात्य देशों की तरह बहुदलीय पद्धति का पूर्णतया अभाव, और (2) साम्यवादी दल व उनके अधिकारियों द्वारा चुनाव पद्धति पर प्रायः पूर्ण नियंत्रण और प्रतिबंध का प्रयोग। निरस देह बाद के निर्वाचन कानूनों में पूर्वकालीन पद्धतियों की तुलना में लोकतन्त्रात्मक रूप की व्यवस्था की गयी है और इसके लिए सोवियत संघ के कणधारा को उचित ध्येय देना चाहिए। परन्तु कठोर दलीय अधिनायकशाही के अंतर्गत यह सम्भव नहीं हो सकता कि बहुसंख्यक निरदलीय निर्वाचकगण अपने राजनीतिक अधिकारों का बिना मापदशन व प्रतिबंध के प्रयोग कर सकें। यदि वहाँ प्रजातन्त्र है तो यह शक्ति के साम्यवादी एकाधिकार के लोह बाँच के भीतर है।'³ माइकेल स्टीवट ने सत्य ही कहा है 'इस प्रक्रिया में (मतदाताओं के लिए) नीतियों

¹ This cannot be called a free government for it is dominated by the Communist party and if there are non party nominees and later deputies it is by grace of and to the satisfaction of the party. It is in a sophisticated sense only that the people choose their representatives —Finner H. *Theory and Practice of Modern Government* p 256

² Hazard John N. *The Soviet System of Government* pp 43-49

³ Ogg and Zink *Modern Foreign Governments* pp 832-33

उन्नीसवाँ अध्याय

राजनीतिक दल और दलीय पद्धतियाँ

1. राजनीतिक दल

यह ठीक ही कहा गया है कि लोकतन्त्रात्मक शासन दलगत शासन है। लोकतन्त्र, जसा कि वासिगटन ने कहा था, 'जनता की शक्ति' पर आधारित है तो राजनीतिक दल वह नेतृत्व और दिशा प्रदान करते हैं जिसके बिना प्रमुता सम्पन्न जनता की शक्ति प्रभावहीन हो रहती है। तात्पर्य यह है कि राजनीतिक दल उस तेल की तरह हैं जो लोकतांत्रिक मशीनरी के संचालन में सुविधा उत्पन्न करता है। वस्तुतः राजनीतिक दल जनमत के वाहक और लोकतन्त्र की साज सज्जा के अनिवार्य अंग हैं (Political parties are the life line of modern democracy)। यह कहना सच्चा उचित है कि दल नहीं तो लोकतन्त्र नहीं। मनरो ने लिखा है स्वतन्त्र राजनीतिक दलों का शासन लोकतन्त्रीय शासन का दूसरा नाम है। कहीं भी राजनीतिक दलों के बिना स्वतन्त्र शासन नहीं हो सका है।¹

सामान्य रूप में राजनीतिक दल का अर्थ उस जन समूह से है जो किसी समस्या पर एकमत हो और अपनी उद्देश्य पूर्ति के लिए संगठित होकर कार्य करने का निश्चय कर चुका है। एडमण्ड बक के अनुसार राजनीतिक दल 'मनुष्यों का ऐसा समूह है जो किसी सिद्धांत विशेष के आधार पर सहमत हो और अपने समुक्त प्रयत्नों द्वारा राष्ट्रीय हित की उन्नति के लिए संगठित हुआ हो।' गटेल के शब्दांश, 'राजनीतिक दल ऐसे लोगों का संगठन है जो राजनीतिक इकाई के रूप में कार्य करते हैं और जिनका उद्देश्य अपने मतदान बल के प्रयोग द्वारा सरकार नियंत्रण करना व अपनी सामान्य नीतियों का संचालन करना होता है।'² मकाइवर के मतानुसार राजनीतिक दल एक ऐसा समुदाय है जो किसी ऐसे सिद्धांत अथवा ऐसी नीति के समर्थन के लिए संगठित हुआ हो जिसे वह वैधानिक साधनों से सरकार का आधार बनाना चाहता हो।³ मिलक्राइस्ट ने अपना मत व्यक्त करते हुए लिखा है राजनीतिक दल की परिभाषा उन नागरिकों के संगठित समूह के रूप में की जा सकती है जो राजनीतिक रूप से एक विचार के हा और जो

¹ A political party consists of a group of citizens more or less organised who act as a political unit and who by the use of their voting power aim to control the government and carry out their general policies —Gettel

Also see Political parties may be principally defined by their common aim They seek political power either singly or in cooperation with other political parties As Joseph Schumpeter has observed The first and foremost aim of each political party is to prevail over the others in order to get into power or to stay in it It is this goal of attaining political parties from other groups in the political system —Ball A R Modern Politics and Government p 79

उम्मीदवारों की नामजदगी अलग अलग या समुक्त रूप से चीनी साम्यवादी दल अथ प्रजात-आत्मक दल, विभिन्न जन सगठन और निर्वाचकों व प्रतिनिधियों (जो इन दलों या सगठनों के सदस्य न हों) द्वारा की जा सकती है। व्यवहार में, उम्मीदवारों की नामजदगी इन दलों व सगठनों के नेताओं द्वारा आपसी मन्त्रणा के बाद की जाती है। कहने का तात्पर्य यह है कि सोवियत संघ की तरह चीन में भी अधिकतर स्थानों के लिए एक-एक उम्मीदवार खड़े होते हैं। मतदान गुप्त मत पत्र द्वारा होता है।

10 युगोस्लाविया में निर्वाचन-पद्धति

युगोस्लाविया की फेडरल एसेम्बली में पांच सदन (चेम्बर) हैं। प्रत्येक नागरिक जिस मताधिकार प्राप्त है, फेडरल चेम्बर का निर्वाचन द्वारा सदस्य बन सकता है, किन्तु अन्य चेम्बरों के केवल वे ही नागरिक सदस्य बन सकते हैं जो कि उनमें से प्रत्येक के अलग अलग क्षेत्र में आने वाले कार्यों में लगे हैं। उदाहरण के लिए, ऐसा नागरिक ही जो सामाजिक कल्याण और सावजनिक स्वास्थ्य की समस्याओं या इस क्षेत्र के धार्मिक संघों के अधिकारी हों सामाजिक कल्याण और सावजनिक स्वास्थ्य चेम्बर के सदस्य बन सकते हैं। केवल फेडरल चेम्बर की सदस्य प्रत्यक्ष चुनाव द्वारा चुने जाते हैं, अन्य चेम्बरों के सदस्य अप्रत्यक्ष ढंग से सामुदायिक एसेम्बलियों द्वारा चुने जाते हैं। यदि संघीय कानून द्वारा निर्धारित निर्वाचक मण्डल की बहुसंख्या किसी प्रतिनिधि के प्रत्यावर्तन (recall) का निणय करे तो उस प्रतिनिधि को वापस बुलाया जा सकता है। नये प्रतिनिधि के लिए चुनाव उनकी अवधि पूर्ण होने से पंद्रह दिन पूर्व किये जाते हैं। एसेम्बली का प्रधान ही प्रतिनिधियों को चुनावों को करवाता है, यदि एसेम्बली के किसी चेम्बर को विघटित कर दिया जाता है, तो उसके लिए चुनाव विघटन के दिन से पंद्रह दिन के भीतर किये जाते हैं। इस प्रकार से नये निर्वाचित चेम्बर की अवधि तब तक रहेगी जब तक कि विघटित चेम्बर की अवधि रहती है। विशेष परिस्थितियों में एसेम्बली संघीय प्रतिनिधियों की अवधि को उन परिस्थितियों के अंत होने तक बढ़ा सकती है और उन परिस्थितियों को समाप्त होने पर शीघ्र नये चुनाव होंगे।

राजनीतिक सत्धार्य और तुलनात्मक शासन

के बाद नहीं हुई। यद्यपि राजनीतिक दल प्रजातन्त्र शासन प्रणाली के पूर्व भी पाये जाते थे। इंग्लैण्ड में केनेलियर और राजपुत्रदेह तथा उनके उत्तराधिकारी द्विज और टोरी सत्तरहवीं सताब्दी में भी थे, यद्यपि उस समय इंग्लैण्ड में स्वेच्छाचारी राज्य का बोलबाला था। दलों की उत्पत्ति वास्तव में, स्वाभाविक है। जब तक मनुष्य को सोचने की स्वतन्त्रता है, दलों की उत्पत्ति होना अनिवार्य है। विचारों की स्वतन्त्रता से मतां में भेद उत्पन्न होता है और विभिन्न मतों के आधार पर ही समुदाय विभिन्न दलों में बँट जाता है। दलों की उत्पत्ति के विभिन्न कारण होते हैं। सवप्रथम, मनुष्यों के स्वभाव में अंतर होता है, कुछ स्वभावतः अनुदार होते हैं और दूसरे शीघ्र परिवर्तन के समर्थक व उदार अथवा प्रगतिशील होते हैं। इस आधार पर अनुदार दल (conservative) तथा उदार दल (liberal) का निर्माण होता है।

दलों के निर्माण के अन्य कारणों में विभिन्न प्रकार के धर्म, जाति, भाषा, संस्कृति आदि के भेद मुख्य हैं। कई घम अथवा जातियों वाले देशों में धर्म व जाति के आधार पर बहुत से दलों का निर्माण होता है। भारत में स्वतन्त्रता के पूर्व कांग्रेस को छोड़कर अधिकतर दलों के आधार यही थे। परन्तु आजकल दलों के निर्माण का सबसे महत्वपूर्ण आधार आर्थिक या राष्ट्रीय दल का असम वितरण है। पश्चिमी यूरोप में दलीय इतिहास सांविधानिक और प्रतिनिधि शासन के विकास के पहलू का दिग्दर्शन कराता है। आधुनिक प्रजातन्त्रात्मक दल दो प्रकार के महत्वपूर्ण राजनीतिक विकास का परिणाम हैं—प्रथम राजाओं की निरंकुश सत्ता के सीमित किये जाने और द्वितीय, जनता के प्रायः सभी व्यक्तियों के लिए मताधिकार के विस्तार का। जब तक राजा के हाथों में निरंकुश सत्ता केन्द्रित रही और जनता को किसी प्रकार का मताधिकार प्राप्त न था, दलीय कार्य व्यर्थ ही नहीं बरक राजद्रोहात्मक समझे जाते थे। अब इसमें कोई आश्चर्य की बात नहीं कि दलों की ऐतिहासिक उत्पत्ति की जड़ अप्रलिखित दो बातों में गड़ी है (1) विधानमण्डल द्वारा राजाओं के परमाधिकारों पर सीमाएँ लगाने के लिए किये गये संधि में, (2) विस्तारपूर्ण निर्वाचक मण्डल के भीतर ऐसे समूहों के विकास में जिन्होंने उस संधि में किसी एक का समर्थन किया अथवा अपने हितों को मनवाने के लिए मार्ग रखी और उनको पूरा कराने के लिए प्रयत्न किया।

राजनीतिक दल का रूप व संगठन—प्रत्येक दल के अपने उद्देश्य, नीति तथा कार्यक्रम होते हैं जिनमें समय और आवश्यकता के अनुसार परिवर्तन होते रहते हैं। प्रत्येक दल अपनी नीति और कार्यक्रम को निर्धारित करता है, जिसे संयुक्त राज्य अमरीका में 'प्लेटफार्म' कहा जाता है। दल की नीति और कार्यक्रम का निर्धारण विशेष रूप से निर्वाचनों के पूर्व किया जाता है। इस हेतु चुनाव में भाग लेने वाला प्रत्येक दल अपना घोषणापत्र (manifesto) निकालता है। जिस दल के उम्मीदवार बहुसंख्या में चुने जाते हैं, उस विषय में यह कहा जा सकता है कि जनता ने उस दल की नीति और कार्यक्रम को अपनाया है। प्रत्येक दल के सदस्यों की संख्या छोटी या बड़ी होती है। सदस्यों को सदस्यता का फल नरना होता है और कुछ मासिक अथवा वार्षिक चंदा भी देना होता है। प्रत्येक दल यही प्रयत्न करता है कि उसके सदस्यों तथा समर्थकों की संख्या बढ़ती रहे। राजनीतिक दल का उद्देश्य शासन पर नियंत्रण पाना होता है अर्थात् विधायिकाओं को निर्वाचन में बहुमत प्राप्त करके मंत्रिमण्डल बनाना उसका मुख्य उद्देश्य होता है। अन्य दल जो अल्पमत में रहते हैं विधायिका में विरोधी दल का कार्य करते हैं। सत्ताधारी तथा विरोधी, दोनों ही प्रकार के दल शासन में महत्वपूर्ण भाग रखते हैं। सत्ताधारी साल्टा के इस वचन में सत्य का बड़ा घस है कि दल, विशेष रूप से संगठित बहुमत दल, जिसके हाथ में सत्ता रहती है, राज्य के अधीन एक छोटा राज्य (Party is a state within a state) होता है। बहुत बड़ी संख्या में इसके सक्रिय सदस्य तथा समर्थक होते हैं और स्थानीय,

राजनीतिक इकाई के रूप में सरकार पर नियंत्रण करना चाहते हैं।' लीकॉक के कथनानुसार, 'राजनीतिक दल से हमारा तात्पर्य नागरिकों के उस संगठित समूह से होता है जो एक राजनीतिक इकाई के रूप में कार्य करता है।' इन परिभाषाओं पर दृष्टिपात करने से राजनीतिक दल के निम्न तत्त्वों पर प्रकाश पड़ता है

(1) राजनीतिक दल कुछ व्यक्तियों का एक संगठित समूह होता है। जब तक समान विचार-धारा वाले व्यक्ति मिलकर एक नहीं होते, वे राजनीतिक दल का रूप धारण नहीं कर सकते। दल के निर्माण के लिए यह आवश्यक है कि उसके सदस्य संगठित हों, संगठन का कोई विधान हो और उसका अनुशासन हो, जिसके पालन के लिए सब तैयार हों, क्योंकि इसी कारण दल के सदस्यों में वह भावना आ सकती है जिसका होना एक राजनीतिक दल के अस्तित्व के लिए नितान्त आवश्यक है।

(2) व्यक्तिगत मौलिक सिद्धांतों पर राजनीतिक दल के सदस्य एक दूसरे से सहमत होते हैं। व्यक्तिगत रूप से दल के सदस्यों में चाहे कितने ही मतभेद हों, दल में एक होने पर दल के सिद्धांत तथा साधन उनके सिद्धान्त तथा साधन हो जाते हैं। राजनीतिक दल के सदस्यों के एक-सं सिद्धांत होते हैं तथा समस्याओं पर विचार विमर्श के उपरान्त सबका एक ही निष्कर्ष निकलता है, जिसका वे पालन करते हैं। दल में सामान्य नीति एवं सिद्धांतों के आधार पर यदि सरकार बनाने की शक्ति प्राप्त कर ली, तो निश्चित नीति व ध्येय की पूर्ति में दल के सदस्य समान रूप से कार्य करते हैं। यदि वह सरकार न बना सका तो सरकार के बाहर वे अपने मत का प्रचार करते हैं सरकार का विरोध करते हैं, जनता की इच्छा सरकार तक पहुँचाते हैं तथा जनमत को अपने दल की नीति और सिद्धांतों के पक्ष में करने का प्रयास करते हैं। वास्तव में, जब तक दल के सदस्यों की विचारधारा में साम्य या मतभेद नहीं है तब तक उसका संगठन सुदृढ़ नहीं हो सकता।

(3) अपन उद्देश्य—जनहित—को प्राप्त करने के लिए वैधानिक विधि का आश्रय लेना पड़ता है। दल के सुचारु संचालन के लिए यह अति आवश्यक है कि उसके सदस्य वैधानिक तथा लोकतांत्रिक साधनों के माध्यम से राजनीतिक सत्ता प्राप्त करने का प्रयास करें। उन्हें अपने उद्देश्य की पूर्ति के लिए अलोकतांत्रिक साधनों जैसे क्रांति, तोड़ फोड़, सैनिक शक्ति का उपयोग नहीं करना चाहिए क्योंकि ऐसी दशा में दल का स्वरूप विकृत हो जाता है। दल के सदस्यों को चाहिए कि वे मतदान की शक्ति में विश्वास रखें और जन-समर्थन प्राप्त करने के लिए शांतिपूर्ण और वैधानिक ढंगों को काम में लायें।

(4) राजनीतिक दल विभागीय अथवा सामुदायिक हितों को दृष्टि में रखते हुए राष्ट्रीय हित को ही अपना उद्देश्य मानते हैं। दलों के लिए यह आवश्यक है कि जो उद्देश्य वे अपने सामुख रखें, उनका आधार सकीणता, जातिवाद, सम्प्रदायवाद, प्रादेशिकता अथवा व्यक्तिगत स्वार्थ न होकर राष्ट्रीय हित हो। यदि कोई राजनीतिक दल राष्ट्रहित को प्राथमिकता देने के स्थान पर साम्प्रदायिकता या सकीण भुटवादिता का प्रथम लेता है तो उसका स्वरूप साम्प्रदायिक दल का हो जाता है। अतः लोभित न हो राजनीतिक दल का उद्देश्य सार्वजनिक हित होना चाहिए।

(5) प्रत्येक राजनीतिक दल सरकार पर अपना प्रभुत्व जमाना चाहता है, क्योंकि वसा करने से ही वह जनहित का सम्पादन कर सकता है। यह सत्य है कि राजनीतिक दल का उद्देश्य राजनीतिक सत्ता को हस्तगत करके सरकार का संचालन करना होता है, लेकिन ऐसा करने के लिए दल के सदस्यों को अनुशासनबद्ध होकर समान नीति एवं कार्यक्रम के आधार पर जनमत का समर्थन प्राप्त करने की चेष्टा करनी चाहिए।

राजनीतिक दलों की उत्पत्ति—आज प्रजातन्त्रात्मक राज्यों में ही नहीं बल्कि प्रायः अन्य सभी राज्यों में राजनीतिक दल पाये जाते हैं। राजनीतिक दल की उत्पत्ति प्रजातन्त्र की स्थापना

दृष्टि से दल एक बड़ी छलनी का काम करते हैं जिनके द्वारा योग्य व्यक्तियों का चयन होता है और अंतिम रूप में उनका चुना जाता है।

(2) सावजनिक नीतियों का निर्धारण—राष्ट्र के स मुख उपस्थित महत्वपूर्ण समस्याओं को सुलझाने के लिए ठोस कार्यक्रम और नीतियों का निर्धारण करना भी राजनीतिक दलों का एक मुख्य कार्य है। परस्पर विरोधी नीतियाँ और जटिल विवरणों के मायाजाल के बीच अपना मार्ग तय करने में व्यक्ति को राजनीतिक दल की प्रणाली से बहुत अधिक सहायता मिलती है, तो वेतने ठीक ही कहा है कि राजनीतिक दल 'विचारों की दलाली' (brokery of ideas) का काम करते हैं। वे मतदाताओं के स मुख अपनी वकल्पिक योजनायें और प्रतियोगी उम्मीदवार पेश करते हैं और मतदाताओं को अपनी इच्छा अभिव्यक्त करने का सुअवसर प्रदान करते हैं।

(3) सरकार का संचालन—निर्वाचना में जन समयन के आधार पर विजय प्राप्त करने के उपरांत जब राजनीतिक सत्ता पर किसी राजनीतिक दल का अधिकार हो जाता है तो वह सुनिश्चित नीतियों और ठोस कार्यक्रम के आधार पर शासन का संचालन करने का दायित्व सभालता है। शासन सत्ता हस्तगत करने के सरकार का संचालन करना अपनी नीतियों को मूल रूप प्रदान करना और जनता की इच्छा को कार्यान्वित करना राजनीतिक दलों का सवप्रमुख काय है।

(4) सत्तावद्ध दल पर अकुश—निर्वाचन में बहुमत प्राप्त न होने की दशा में विरोधी दल क रूप में सरकार की आलोचना करना और उसकी स्वच्छाचारिता पर नियन्त्रण लगाना भी राजनीतिक दलों का ही काम है। राजनीतिक दल ही सरकार को निरकुश होने से रोकते हैं और प्रशासन की कमियों की ओर जनता का ध्यान आकर्षित करके सरकार को जनमत के प्रति सचेत और जागरूक बनाने रखते हैं।

(5) प्रमुख जनमत का निर्माण—जनता की उपासीनता को दूर करने के जनय जागरूकता उत्पन्न करना और नागरिकों को राजनीतिक शिक्षा प्रदान करके प्रशासन की समस्याओं के प्रति जनम अभिरुचि जाग्रत करने का काम भी राजनीतिक दल सम्पन्न करते हैं।¹

(6) जनता और सरकार में मध्यस्थता—एक ओर तो राजनीतिक दल जनता की शिक्षायाता को सरकार के समक्ष रखते हैं और उनके निवारण के लिए सुझाव प्रस्तुत करते हैं, दूसरी ओर व सरकार की नीतियों की व्याख्या करते हैं और जनता को प्रशासनिक गतिविधियों से अवगत कराते हैं। इस प्रकार दल व्यक्ति और सरकार को जोड़ने वाल बन्धुण या काम करते हैं तथा जनता और सरकार को एक दूसरे को समझने का अवसर प्रदान करते हैं।

(7) शासन के विविध भगा में सामंजस्य—संयुक्त राज्य अमरीका जस दल में, जहाँ शासित पृथक्करण सिद्धांत को अपनाया गया है, राजनीतिक दल ही नायपालिता और विधायिका में परस्पर समन्वय उत्पन्न करते हैं। यदि वहाँ राजनीतिक दल न हों, तो नायपालिता और व्यवस्थापिका के बीच गतिराप पडा हो सकते हैं। राजनीतिक दल शासता की दानो नागाथा व बीच पुल का काम करक और सविधान व मुचार संचालन में योग देकर सपनों की बम स बम करते हैं और गतिरोपों को दूर करते हैं।

2 दलीय पद्धति

जनतंत्र की सफ़्त द्विवाचिनि क लिए दला वा होना अत्यन्त आवश्यक है। वस्तुन त्स

¹ Parties keep a nation's mind active as the rise and fall of the sweeping tide refreshes the water of long ocean irlets so few people think seriously and steadily upon any subject outside the range of their own business interests that public opinion might be vague and ineffective if the party searchlight were not constantly turned on — Bryce

क्षेत्रीय व राष्ट्रीय स्तरों पर इस संगठन की शाखाएँ होती हैं, जो च दा इकट्ठा करती है और दल का प्रचार काय भी करती है। राजनीतिक दल का संगठन जटिल होता है, दल राज्य की नीति और कार्यक्रम का निर्धारण करता है। इस प्रकार संगठित दल एक अर्थ में राज्य के अवीन राज्य होता है। भारत में कांग्रेस की स्थिति कुछ ऐसी ही है। फासिस्ट तथा साम्यवादी अधिनायकशाही वाले राज्यों में तो दल ही वास्तव में सरकार का संचालन करता है, राजनीतिक सत्ताओं तो बहुत सीमा तक दिखाने के लिए बनायी जाती है।

राजनीतिक दलों के काय—राजनीतिक दल लोकतन्त्र के आधार होते हैं क्योंकि वे जनमत का निर्माण, उसका प्रकाशन व उचित दशाओं में उसका विकास करते हैं। मतदान व निर्वाचन के समय वे नागरिकों को राजनीतिक साहित्य प्रदान करते हैं, शासन की समस्याओं के प्रति उनमें जागरूकता उत्पन्न करते हैं, उनको उनके राजनीतिक दायित्वों का बोध कराते हैं और भाषण प्रचार आदि के द्वारा स्वस्थ एवं प्रबुद्ध लोकमत का निर्माण करते हैं। पैटरसन के मतानुसार राजनीतिक दल राष्ट्रीय एकता को प्लवित करने व उसे बनाये रखने में सहायक होते हैं, जहाँ शासन शक्ति का पृथक्करण है, वहाँ शासन के विविध अंगों में सामंजस्य स्थापित करते हैं, आर्थिक हितों के संघर्षों को कम करते हैं, क्योंकि विभिन्न आर्थिक समुदायों की मांगें दल के माध्यम से व्यक्त की जा सकती हैं। अमरीकी दल प्रणाली पर लिखते हुए डा० मेरियम ने राजनीतिक दलों के अप्रलिखित काय बताये हैं—(i) सरकारी अधिकारियों का निर्वाचन, (ii) सावजनिक नीतियाँ का निर्माण, (iii) सरकार का संचालन करना अथवा उसकी आलोचना करना, (iv) राजनीतिक शिक्षा प्रदान करना, तथा (v) व्यक्ति और सरकार में मध्यस्थता का काय करना।

मनरो के अनुसार राजनीतिक दलों का मुख्य काय लोगों के राजनीतिक विचारों को बनाना, प्रत्याशियों का चयन करना, सामूहिक और निरंतर राजनीतिक प्रतिनिधित्व की स्थापना करना, नागरिक शिक्षा के साधन रूप में काय करना तथा जनता की आकांक्षाओं को सही रूप में अभिव्यक्त करना है। फाइनर ने लिखा है 'राजनीतिक दल सम्पूर्ण राष्ट्र को व ध्रुत्व के रूप में संगठित करते हैं तथा प्रत्येक नागरिक के स मुख सम्पूर्ण राष्ट्र का चित्र प्रस्तुत करते हैं, जो इनके बिना इतिहास में तथा भविष्य में सम्भव नहीं है।' पश्चिम में राजनीतिक दलों को प्रथमतः प्रतिनिधिक साधन समझा जाता है, सावजनिक पदों पर नेताओं के उत्तराधिकार के द्वारा बैकल्पिक सरकारी के शांतिपूर्ण और नियमित रूप से आने जाने का साधन दल का रूप कुछ भी हो। वे राजनीतिक शिक्षण और समाजीकरण के साधन रूप में भी। प्रतिनिधित्व, पदा पर शान्तिपूर्ण ढंग से उत्तराधिकारियों का आना और प्रजातन्त्र के लिए आवश्यक मूल्यों का समाजीकरण दल का काय हैं, परन्तु ये सब एक ध्येय के साधन हैं।¹ इन विचारों के आधार पर हम कह सकते हैं कि राजनीतिक दलों के मुख्य काय निम्नलिखित हैं—

(1) उम्मीदवारों का चयन—दलों का अस्तित्व चुनाव लड़ने के लिए है अतः इनका प्रथम काय उचित उम्मीदवारों का चुनाव करना है जो दल की नीतियों और सिद्धान्तों को व्यावहारिक रूप प्रदान कर सकें और शासन सत्ता प्राप्त होने पर प्रशासन का कुशल संचालन कर सकें। इस

¹ In the West political parties are thought of primarily as representative instruments a means of insuring peaceful and regular alternation of governments through the succession of leaders to public office whatever the form parties are important also as an instrument of political education and socialization that shapes the habits and attitudes of a people towards government Representation peaceful succession in office and the socialization of values intrinsic to democracy are the functions of parties that are approaching the secular libertarian model but they are all means to an end —D E. Apter in *Comparative Government* ed Blouet, I, pp 94-95

राजनीतिक दल न हो तो लोकप्रिय एवं दमनकारी सरकार को बदलने के लिए जनता की क्रांति का अवलम्बन लेना पड़ता है। मन्दाइवर के मत में दलीय व्यवस्था का अभाव में क्रांतियों द्वारा ही शासन में परिवर्तन लाया जा सकता है।

स्वेच्छाचारिता पर नियंत्रण—दल व्यवस्था शासन की निरक्षरता पर समुचित नियंत्रण रखती है। विरोधी दल द्वारा सरकार की कार्यवाहियाँ की निरंतर जाँच पड़ताल सरकार को सन्तुष्ट रखती है और उसकी स्वेच्छाचारिता पर अनुग्रह लगाती है। तबिल के अनुसार 'पर्यन्त जनमत पर आधारित योजना से युक्त एक विरोधी दल का अस्तित्व न कबल एक स्वेच्छाचारी शासक के अत्याचार के विरुद्ध बरन् एक व्यावहारिक बहुमत प्राप्त राजनीतिक दल के अत्याचारी के विरुद्ध भी अवरोध का कार्य करता है। वस्तुतः दल के द्वारा जनता को सरकार पर नियंत्रण लगाने का अवसर मिलता है। विरोधी दल सरकारी कार्यों की आलोचना करके, प्रश्न पूछकर, अविश्वास प्रस्ताव, स्थगन प्रस्ताव तथा निंदा प्रस्ताव पारित करके और जनता की शिकायतों को सरकार के समुल्लेखित करके उसे स्वेच्छाचारी बनाने से रोकते हैं। जेनिंस ने लिखा है कि यह जानने के लिए कि अनुग्रह जाति स्वतन्त्र है या नहीं, यह पूछना काफी है कि वहाँ विरोधी दल का अस्तित्व है या नहीं।

जनता को राजनीतिक शिक्षा का साधन—दलों की गतिविधियाँ शिक्षा-सम्बन्धी गतिविधियाँ हैं। विभिन्न राजनीतिक दल देश की ज्वलन्त समस्याओं को समाचार पत्रों, भाषणों, सभाओं, पर्फ्लेटों, लेखों व रेडियो आदि के द्वारा जनता के समक्ष रखते हैं और जनता को उन पर अपना मत देने का सुअवसर प्रदान करते हैं। निरंतर प्रचार-कार्य द्वारा दल जनता की उदासीनता को दूर करके शासन की समस्याओं के प्रति उस जागरूक बनाते हैं जनमत को संगठित करते हैं और उचित दशाओं में उसका विकास करते हैं। ग्राइस का कथन है 'दलों की विरोधी गतिविधियाँ शिक्षा प्राप्ति की इच्छा रखने वाले व्यक्तियों को शिक्षा देती हैं और कम उत्साही तथा कम विचारशील लोगों में भी कुछ न कुछ शिक्षा तथा दिलचस्पी भर देती हैं।' दल देश की सागर के बुझी लूनी जल को ज्वार भाटे लूनी उतार चढ़ाव के द्वारा सदैव ताजा रखते हैं।

नैतिक पुराणों के विकास में सहायक—दल प्रणाली अनुशासन पर आधारित होती है। दल के सभी सदस्यों को अनुशासनबद्ध होकर दलीय नीतियों का एकमत से समर्थन करना होता है। फलतः उनमें अनुशासनशीलता का विकास होता है। राजनीतिक दलों में सम्मिलित होकर व्यक्ति अपने परामर्श के सकीर्ण दृष्टिकोण से ऊपर उठकर व्यापक सावजनिक हित के दृष्टिकोण से देखना सीखते हैं। वस्तुतः दलीय अनुशासन व्यक्तियों की स्वायत्त परक और सकुचित व्यक्तिवादी प्रवृत्तियों को दबाकर उन्हें सावजनिक हित के लिए कार्य करने को प्रेरित करता है। वर्गों और क्षत्रीय स्वार्थों का उपमूलन करके दल पद्धति व्यक्ति के दृष्टिकोण को व्यापक और उदार बनाती है और विभिन्न वर्गों, जातियों तथा धर्मों के व्यक्तियों को एकता के सूत्र में बाँधकर राष्ट्रीय एकता का संवर्धन करती है। यद्यपि दलीय पद्धति में अनेक गुण हैं तथापि अनेक आलोचकों ने निम्न आधारों पर दलीय पद्धति की आलोचना की है—

प्रक्रांतिक राजनीतिक घटना—यह मानना सत्य नहीं है कि राजनीतिक दलों की उत्पत्ति स्वाभाविक है। वास्तव में दलों की उत्पत्ति का मुख्य कारण सामाजिक संरचना तथा राज्य व्यवस्था में प्रचलित पद्धतियाँ हैं जो व्यक्तियों को अपनी स्वायत्त सिद्धि की प्रेरणा देकर दलों के रूप में संगठित होने के लिए प्रेरित करती हैं। अधिकतर दल मनुष्यों की स्वस्थ मनोवृत्ति के परिचायक न होकर सम्प्रदायवाद, जातिवाद और प्रादेशिकतावाद जैसी शुद्ध प्रवृत्तियों के कारण पनपते हैं और राजनीति में नीति का प्रसार करते हैं।

दल व्यवस्था व्यक्तित्व को कुचलती है—कठोर दलीय अनुशासन सदस्यों को दल के नियमों

जनतन्त्र की धुरी के समान होते हैं, क्योंकि उही पर जनतन्त्र के पहियों का भार होता है। जनतन्त्र त्रयी शासन जनमत के आधार पर चलता है और राजनीतिक दल ही वे साधन हैं जो जनमत का निर्माण करते हैं और उसे अभिव्यक्ति प्रदान करते हैं। मेकाइवर ने लिखा है, 'बिना दलीय संगठन के किसी सिद्धांत का एक होकर प्रकाशन नहीं हो सकता, किसी भी नीति का क्रमबद्ध विकास नहीं हो सकता, संसदीय चुनावों की वैधानिक व्यवस्था नहीं हो सकती और न ऐसी भाषा संस्थाओं की व्यवस्था ही हो सकती है, जिनके द्वारा कोई भी दल शक्ति प्राप्त करता है।' ¹ दलीय पद्धति के गुण निम्न प्रकार हैं—

मानव स्वभाव के अनुकूल—यदि मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण से देखा जाये तो दल की उत्पत्ति मनुष्य के स्वभाव में निहित प्रवृत्तियाँ तथा उससे उत्पन्न विचार-भेद के आधार पर हुई है। कुछ लोग स्वभाव से ही रुढ़िवादी होते हैं और पुरानी परम्पराओं को बनाये रखना चाहते हैं, जबकि दूसरे लोग स्वाभाविक तौर पर प्रगतिवादी होते हैं और सुधार, परिवर्तन तथा नवीनता के समर्थक होते हैं। वस्तुतः समाज में दलों की उत्पत्ति मानव स्वभाव के अनुकूल प्रक्रिया है, अतः इसे दबाना अप्राकृतिक एवं अव्याजनीय होगा। दलीय भावना मानव को संगठित रूप से अपने विचारों को व्यक्त करने का अवसर देती है। यदि दल न हो तो मनुष्य के विचार कुण्ठित हो जायेंगे और उह संगठित रूप में अभिव्यक्त होने का अवसर नहीं मिलेगा।

विभिन्न मतों का संगठन—मनुष्यों में मतभेदों का होना स्वाभाविक ही है। राजनीतिक दल ऐसे विभिन्न मतावलम्बी मनुष्यों को संगठित करते हैं और मता की विभिन्नता में से लोकमत की उस एकता का निर्माण करते हैं जिसके आधार पर शासन कार्य चलता है। इसके अतिरिक्त जनमत के निमाण में जो बाढ़ विवाद होता है, उससे मनुष्यों में परस्पर विचारों का सहयोग, सहिष्णुता और सहनशीलता बढ़ती है।

जनतन्त्र की आधारशिला—दल पद्धति जनतन्त्र के लिए रीढ़ की हड्डी का काम करती है और इसी की सफलता पर उसका भविष्य निर्भर है जनतन्त्र जनमत के आधार पर चलता है और प्रबुद्ध तथा सचेत जनमत का निर्माण करना व उसे उचित अभिव्यक्ति प्रदान करना दलों का ही कार्य है। यह सत्य है कि जनतन्त्र जनता का शासन होता है, किन्तु यदि प्रत्येक व्यक्ति भिन्न विचारधारा के आधार पर शासन का संचालन करना चाहे तो यह सम्भव नहीं है। केवल दल प्रणाली के माध्यम से ही यह सम्भव होता है कि समान विचारधारा वाले व्यक्ति दल के रूप में संगठित होकर शासन मत्ता प्राप्त करे और अपन विचारों को मूल रूप प्रदान करने में समर्थ हो। लीकाक के अनुसार 'जनतन्त्रीय सरकार के सिद्धांतों के साथ दल प्रणाली का कोई विरोध नहीं है अपितु यह एक ऐसी चीज है जो जनतन्त्रीय सरकार को व्यावहारिक बनाती है।' ² वस्तुतः यह कहना समीचीन है कि प्रतिनिध्यात्मक जनतन्त्र दल-पद्धति पर ही आधारित है। दल उम्मीदवार खड़े करते हैं, निर्वाचन आंदोलन का संगठन करते हैं उसके लिए आवश्यक धन जुटाते हैं, जनता के ध्यान को कुछ विशिष्ट प्रश्नों पर केन्द्रित करते हैं, जनमत का संगठन करते हैं, उम्मीदवारों की सराया काम करते हैं और नीति से सम्बन्ध रखने वाले प्रश्नों को सीमित करते हैं। यदि दल न हो तो निर्वाचन बिल्कुल अव्यवस्थित और जनतन्त्र दिशाहीन हो जायेगा।

शासन में शान्तिपूर्ण परिवर्तन—दल प्रणाली की एक उपयोगिता यह है कि इसके द्वारा जनता की मनोवृत्तियों एवं उस प्रवृत्तियों को एक सुनिश्चित दिशा मिलती है। मतदान एवं अन्य शांतिपूर्ण तथा सांविधानिक उपायों द्वारा सरकार में परिवर्तन लाना सम्भव होता है। यदि

¹ Without such party organization, there can be no unified statement of principle no orderly evolution of policy no regular resort to constitutions by means of which a party seeks to gain or maintain power —MacIver

अनुसार दल-भक्ति यदि सीमा से अधिक बढ़ जाय तो वह आसानी से देश भक्ति की भावना का लोप कर देती है। मत प्राप्त करने के लक्ष्य पर अत्यधिक ध्यान देन से दलों के नेता और उनके सचालक देश की उच्चतम आवश्यकताओं का भूल जाते हैं।

योग्य व्यक्तियों की अवहेलना—दलीय पद्धति के कारण शासन सत्ता पर बहुमत दल के कुछ अवसरवादी और स्वार्थी नेताओं का आधिपत्य हो जाता है, अथ दलों के सर्वोत्तम व्यक्तियों की घोर उपेक्षा की जाती है। फलतः देश उनके ज्ञान, अनुभव और कौशल से वंचित रह जाता है। राजनीतिक दल चुनाव के लिए उन प्रत्याशियों का चयन करते हैं जो दल की नीतियों का अर्थ समर्थन करते हैं और दलीय नेताओं की जी हज़ूरी में लगे रहते हैं। साधारणतः योग्य और विद्वान् व्यक्ति दलीय सिद्धांतों का आँख मूंदकर समर्थन नहीं कर सकते। मत उनका चुनाव नहीं किया जाता और प्रशासन ऐसे लोगों की कठपुतली बन जाता है जिनके लिए स्वायत्तता ही प्रमुख ध्येय होता है। योग्य व्यक्तियों को शासन में भाग लेने का अवसर न मिलने से प्रशासन का स्तर गिर जाता है और पक्षपात, भ्रष्टाचार, अनतिक्रिया तथा स्वायत्तता का वानवाला हो जाता है।

अहितकर कानूनों का निर्माण—विधायिका में जब किसी विधेयक पर वाद विवाद होता है तो बहुमत दल और विरोधी दल के सदस्य अपने अपने संकुचित दृष्टिकोण से उस पर विचार करते हैं। फलतः अधिकतर कानून दलीय हितों को दृष्टि में रखकर बनाए जाते हैं और जनता के हितों की सवधा उपेक्षा की जाती है। दल प्रणाली में उपयोगी और हितकर कानून का निर्माण सम्भव नहीं हो पाता, क्योंकि प्रत्येक दल कानून पर निष्पक्ष विचार करने के स्थान पर इस दृष्टि से विचार करता है कि उससे उसके दलीय हित की साधना कहा तक होगी।

आपातकाल में निबल शासन—आलोचना की मायता है कि दलीय सरकार सब काल का दृढतापूर्वक सामना करने में असमर्थ रहती है, क्योंकि दलीय हितों को राष्ट्रीय हितों से बढ़ कर माना जाता है। आपातकाल में वाछनीय यह है कि सभी दल पारस्परिक मतभेदों को भुला कर राष्ट्रीय हित में शासन का संचालन करें, परंतु व्यवहार में अधिकांशतः यह सम्भव नहीं हो पाता क्योंकि बहुमत दल विरोधी दलों के उपयोगी सुझावों को भी शका की दृष्टि से देखता है और विरोधी दल भी शासन की स्वस्थ आलोचना करने के स्थान पर 'आलोचना के लिए आलोचना' करते हैं। राजभक्ति की कीमत पर दल के प्रति निष्ठा राज्य के लिए घातक सिद्ध होती है और प्रशासन को निबल तथा शिथिल बनाती है।

धन का अपव्यय—दल प्रणाली के अतृप्त धन का बहुत अपव्यय किया जाता है जिससे राष्ट्र की क्षति होती है। प्रत्येक दल को अपने समठनात्मक तथा प्रचार कार्यों के लिए एक विशाल धनराशि की आवश्यकता होती है और चुनाव में करोड़ों रुपया पानी की तरह बहाया जाता है। वास्तव में वह धन, जिसका उपयोग निर्माणकारी योजनाओं में किया जाना चाहिए, लोगों की वोट खरीदन में और असत्य प्रचार करने में व्यय किया जाता है।

निष्कर्ष—यह स्पष्ट है कि दल प्रणाली में अनेक दोष हैं। यह सम्पूर्ण राष्ट्र का छाट छाट खण्डा में विभक्त कर देती है, सामान्य देश भक्ति के स्थान पर ईर्ष्या और द्वेष को जन्म देती है, मनुष्यों के मस्तिष्क में पक्षपातपूर्ण बना देती है जिसके कारण एक पक्ष दूसरे पक्ष के प्रस्तावों का सदिग्ध दृष्टि से देखता है, गुणों के आधार पर प्रत्येक समस्या का सही मूल्यांकन होना में बाधा उत्पन्न करती है। प्रतिनिधियों को दास बनाती है और स्वतंत्र चिन्तन को हतोत्साहित करती है। इतना होते हुए भी हम यह स्वीकार करना पड़ेगा कि प्रतिनिध्यात्मक लोकतन्त्र के सुचारु संचालन के लिए दलों का होना नितांत आवश्यक है। दल प्रणाली का समाप्त करने का अर्थ हांग तानाशाही का निर्माण देना, जिसमें जनता की आवाज कुचन दी जाती है और लोक तान्त्रिक परम्पराओं का गला घोट दिया जाता है। अस्तित्व दल प्रणाली को समाप्त करने के स्थान

पर चलने के लिए विवश करना है, अतः सदस्यों की व्यक्तिगतता और स्वतन्त्र चिन्तन की प्रवृत्ति कुण्ठित हो जाती है और वे दल रूपी मशीन के पुर्जे मान बनकर रह जाते हैं। प्रत्येक सदस्य को दल की एकता के नाम पर उसकी नीतियों, उद्देश्यों और साधनों का आखिरी मीचकर समायन करना पड़ता है, चाहे वह उनसे सहमत हो या नहीं। व्यक्तिगत धारणाओं और व्यक्तिगत स्वातन्त्र्य के लिए दल पद्धति में बहुत कम अवसर होता है। लीकॉक ने मत व्यक्त किया है कि व्यक्तिगत नियम दल के साथे मे सख्ती से जमकर रह जाता है। दल-पद्धति उसी व्यक्तिगत विचार और कार्य सम्बन्धी स्वतन्त्रता का गला घोटनी है जिसे प्रजातन्त्रात्मक सरकार का मूल मन्त्र समझा जाता है।

गुटबादी की जनक—सामाजिक एकता का परिवर्धन करने के स्थान पर दल-व्यवस्था समाज में विभिन्न वर्गों की जन्म देती है और सखीण प्रवृत्तियों को प्रोत्साहित करती है। सम्पूर्ण देश परम्पर विरोधी कम्पों में विभक्त हो जाता है, जो कि जहाँ तक सम्भव हो सके एक दूसरे को नीचा दिखाने की कोशिश में लगे रहते हैं। गिलक्राइस्ट के शब्दों में 'दल पद्धति का ध्येय राजनीतिक जीवन को यन्त्र की भाँति कृत्रिम बनाना है। विरोधी दल सदैव सत्ताह्वय दल का शत्रु होता है।' दल पद्धति के बोधों की वार इंगित करते हुए वाशिंगटन ने एक बार कहा था 'राजनीतिक दल मदैव ही कुछ न कुछ गलत कर रहे हैं, अतः प्रत्येक बुद्धिमान व्यक्ति का यह कर्तव्य है कि वह उन्हें अनुत्साहित करे और रोके। दल प्रथा जनता को दूषित ईर्ष्या और भ्रूढ़े भयों से भर कर एक दल की दूसरे दल के विरुद्ध शत्रुता को उत्तजित करती है और कभी-कभी यह उपद्रवों तथा राजद्रोहों के जालों को रचती है।'

खोखलेपन और कृतज्ज्ञता को प्रोत्साहन—दल-पद्धति राजनीति को दूषित कर देती है और समाज में नैतिकता के स्तर को गिरा देती है। सत्ता प्राप्ति की लालसा में राजनीतिक दल भोली भाली जनता को ठूठे भुलावे देकर, स्वप्न जाल दिखाकर, धोखा देकर आगे अन्ध कृतघ्न उपयोग का सहारा लेकर प्रलोभन में फँसाते हैं और मत प्राप्त करके शासन में अनैतिकता भाई भतीजा वाद तथा भ्रष्टाचार का प्रसार करते हैं। रचनात्मक आलोचना के स्थान पर 'विरोधी दल के के लिए विरोध' की प्रवृत्ति अपनाते हैं कारण समाज में नैतिकता का स्तर गिर जाता है। ब्राइस का कथन है कि दल प्रथा न राजनीति को पतित और कुलित बना दिया है। दल के सदस्यों का मतैक्य तथा अन्य मामलों में उनकी एकता कृत्रिम तथा अवास्तविक होती है, फलतः दल में खोखलापन और अस्थायीपन आ जाता है। नेतागिरी के मोह में दलों के अवसरवादी सदस्य दलीय नीतियों को तिलाजलि देकर बहुधा एक दल को छोड़कर दूसरे में शामिल हो जाते हैं ताकि उनके स्वायत्त की परिपूर्ति हो सके। भारत में चतुर्थ आम निर्वाचन के उपरांत दल बदल की यह प्रवृत्ति बहुत विकराल रूप में सामने आई है और इसने भारत में नव विकसित सवदीय प्रजातन्त्र की जड़ों पर गहरा कुठाराघात किया है। सत्ता प्राप्ति के मोह में दल के सदस्य ठूठे वचनों और आकर्षक निर्वाचन नारों का सहारा लेकर जनता को दिग्भ्रमित करते हैं। इसी कारण कुछ आलोचकों ने दल प्रणाली को 'संगठित मक्कारों' की सत्ता भी है।

राष्ट्रीय हितों की उपेक्षा—राजनीतिक दल समाज में सकुचित गुटवादिता, सम्प्रदायवाद, क्षेत्रवाद और प्रादेशिकतावाद जैसी कलुषित प्रवृत्तियों को उत्तेजित कर राष्ट्रीय हितों को हानि पहुँचाते हैं। दलबन्दी में पड़कर जनता राष्ट्रीय हित को भूल जाती है। अत्यधिक विचार सकुचितता के कारण राष्ट्रीयता की उपेक्षा होने लगती है और दल व्यक्तिगत या दलगत हितों के साधन मात्र बन जाते हैं। सखीण दलबन्दी का शिकार होकर दल के सदस्य राष्ट्रीय समस्याओं की सही परिप्रेक्ष्य में जनता के सामने न रखकर तथ्यों को तोड़ मरोड़ कर प्रस्तुत करते हैं और इस प्रकार दलीय हितों की बेदो पर राष्ट्रीय हितों को उत्तम न कर दिया जाता है। मेरिपटन

वास्तव में, स्पष्ट रूप से सांसद संस्थाओं का उन्मूलन नहीं करता। यह केवल उन्हें निष्क्रिय बना देता है।¹² साम्यवादी व फासिस्ट सभी एक-दलीय पद्धतियों की सामान्य विशेषताएँ व्यक्तित्व हैं। (1) ऐसा दल सरकारी दल होता, जिसके उसे एकाधिकार प्राप्त होता है और उसका नेतृत्व व ही व्यक्ति करते हैं, जो कि राज्य पर पूर्ण सत्ता का प्रयोग करते हैं। (2) यह जनता में शासकों की विचारधारा के प्रचार का काम करता है। (3) यह शासकों की सभी नीतियों को कार्यान्वित करता है। (4) यह एक प्रकार से नियन्त्रणतन्त्र का कार्य करता है इस उद्देश्य से सैनिक दलों व गुप्त पुलिस के सहायक संगठनों का विकास करता है। (5) इसकी सदस्यता सबके लिए खुली नहीं रहती, सदस्यों को छोटकर लिया जाता है। (6) इसका अपना सैनिक संगठन हो सकता है जैसे हिटलर के स्टोम्पट्रूपर और मुसोलिनी की मिलिशिया वगैरे।

3 एक-दलीय पद्धतियाँ

अच्छी द्वि-दलीय पद्धति के कई लाभ हैं। यह सोचकर आश्चर्य होता है कि कोई देश उसे छोड़कर एक-दलीय पद्धति को क्यों अपनाये। वर्तमान कालीन एक-दलीय पद्धति वाले राज्यों को दो समूहों में रखा जा सकता है—(1) साम्यवादी राज्य, और (2) अफ्रीका तथा अन्य भागों में नई स्वतन्त्रता पाने वाले राज्य, जो यह अनुभव करते हैं कि वे दो दलों के परिणामस्वरूप होने वाले विभाजन को सहन नहीं कर सकते। एक दलीय राज्य का आरम्भ सोवियत संघ से हुआ। वह प्रथम देश था जहाँ साम्यवादी शासन स्थापित हुआ था, उसके बाद नाजी जर्मनी (1933-45) और इटली व अन्य अधिनायकशाही वाले देशों में एक-दलीय पद्धति अपनायी गयी। एक दलीय पद्धति वाले साम्यवादी राज्य की स्थापना का प्रमुख कारण यह था और है कि साम्यवादियों (और उनके समान नाजियों) की दल के बारे में भारणा पाश्चात्य देशों में राजनीतिक दल विषयक धारणा से भिन्न है। पश्चिम में दलों के बीच इच्छित ध्येय (अभीष्ट) के बारे में अधिकांशतः सहमति होती है, किन्तु उनमें ध्येय की प्राप्ति के साधनों के बारे में मतभेद होता है। सभी दल इस बात पर सहमत हैं कि वे प्रजातन्त्र चाहते हैं, अर्थात् एक ऐसे समाज की स्थापना जिसमें पुरुष और स्त्रियाँ अपने हितों का विकास कर सकें, जिसमें सभी के लिए शिक्षा पाने के अवसरों की समता हो, और जिसमें व्यक्तियों को सम्पत्ति पर स्वामित्व, उनके अजन व उपभोग की स्वतन्त्रता हो।

परन्तु साम्यवादी ऐसी कोई बात स्वीकार नहीं करते। उनका विश्वास तो मार्क्स द्वारा विहित नीति में है और जैसे ही वे सत्ता धारण करते हैं वे उस नीति को कार्यरूप देते हैं। वे पाश्चात्य जगत् की सभी पूर्व धारणाओं को अस्वीकार करते हैं। वे एक क्रान्तिकारी दल के सदस्य हैं और पाश्चात्य समाज को क्षुब्ध कर उसके स्थान पर मार्क्सवादी आधार पर समाज का निर्माण करना चाहते हैं। ऐसी पूर्ण क्रांति तब तक नहीं हो सकती जब तक कि उसे लाने के लिए क्रांतिकारियों का सुप्रशिक्षित और सुसंगठित समूह न बने। उनका वह विश्वास होना जरूरी है कि व्यक्ति का कोई महत्त्व नहीं है, दल ही सब कुछ है। अतएव साम्यवादी या नाजीवादी राज्य की एक दलीय पद्धति पाश्चात्य देशों की दलीय पद्धतियों से सर्वथा भिन्न है। एक दलीय पद्धति क्रांति ला और सव्यक्तिकासी राज्य स्थापित कर सकती है, इसका और कोई प्रयोजन नहीं है।

एक-दलीय प्रजातन्त्र—यद्यपि उपर्युक्त विवेचन से यही निष्कर्ष निकलता है कि जिन राज्यों में केवल एक दल होता है वहाँ शासन का रूप अधिनायकतन्त्री होता है, परन्तु इस नियम के कुछ अपवाद भी हैं, इसीलिए यह कहा जा सकता है कि एक-दलीय प्रजातन्त्र भी हो सकते हैं और यथाथ में हैं। इस प्रकार क शासन का एक महत्त्वपूर्ण उदाहरण टोंगेनिका है। टोंगेनिका अफ्रीका

नेशनल यूनियन नामक दल के संस्थापक और नेता जुलियस नरेरे (Julius Nyerere) का मत है कि सभी व्यक्तियों का उसी एक जनसाधारण दल (mass party) में सम्मिलित होना जरूरी है, जिसने देश के स्वाधीनता प्राप्ति के संघर्ष में सफल नेतृत्व किया और उसी दल को स्वतन्त्रता पाने के बाद शासन का संचालन करना चाहिए।

संयुक्त राष्ट्र संघ के सफेदटोपी जनरल श्री यूथाने भी कहा है—‘यह विचार कि प्रजातन्त्र में समूहित विरोधी पक्ष का होना आवश्यक है, सच नहीं है।’ डुवरगर का भी कथन है कि ‘कुछ एक दलीय पद्धतियाँ अपने विचारों व संगठन में वास्तव में, सर्वाधिकारवादी नहीं हैं। इसका सबसे अच्छा उदाहरण 1923 से लेकर 1946 तक तुर्की की ‘पीपल्स रिपब्लिकन पार्टी’ रही, इसकी मौलिकता ही यह थी कि इसकी विचारधारा प्रजातन्त्रात्मक थी। इसकी सदस्यता पर प्रतिबंध न था और सदस्यों को दल से बाहर निकालने आदि के तन्त्र का इसमें अभाव था। तथ्य तो यह है कि दल के भीतर इसकी विशेषता प्रजातन्त्रात्मक भावना थी।¹ इस विषय में काटर और हर्ज ने लिखा है—यद्यपि अधिकतर अफ्रीकी राज्यों में द्विदलीय अथवा बहुदलीय पद्धति नहीं है, उनके नेता साधारणतया यह कहते हैं कि उनके राज्य न तो अधिनायकता नीति हैं और न सर्वाधिकारवादी हैं, वरन् वे एक दलीय प्रजातन्त्र हैं। इस नाम को दो आधारों पर प्रयोजित ठहराया जाता है—प्रथम, औपचारिक विरोधी पक्ष वर्तमान मतभेदों और विभाजनों को केवल तोड़ ही बनायेंगे, जबकि सत्ता के इन शक्तिशाली स्रोतों को एक ही राजनीतिक समूह के भीतर अभिव्यक्ति का अवसर और उनमें मेल मिलाप पैदा करने का प्रयत्न किया जा सकता है। दूसरे, जबकि वर्तमान कुशलता और अनुभव अत्यधिक सीमित हैं तथा सभी प्रकार की शक्तियों और बौद्धिक गुणों की राष्ट्रीय विकास को बढ़ाने के लिए आवश्यकता है, उन राज्यों में परम्परागत सदस्यीय संघों के लिए कोई स्थान नहीं है।’

हमने जिसे एक दलीय प्रजातन्त्र कहा है, वह आधारभूत बातों में सोवियत संघ तथा फासिस्ट राज्य के एक दलीय सर्वाधिकारवाद से भिन्न है। प्रथम बात तो यह है कि एक-दलीय प्रजातन्त्रों में एक दल का होना कोई कठोर विश्वास की बात नहीं है, वरन् एक इष्टकर तरीका है। इसका लक्ष्य यह है कि देश के सभी व्यक्तियों को राष्ट्रीय विकास के कार्य में स्वेच्छापूर्वक कार्य करने के लिये क्रियाशील बनाया जाये। दूसरे, एक-दलीय प्रजातन्त्र के भीतर आलोचना की सम्भावनाओं में ही एक प्रकार से विरोधी पक्ष की व्यवस्था देखी जा सकती है। नये विकासशील राज्यों में जनसाधारण के दल एकात्मक (monolithic) नहीं हैं। जिस प्रकार का विरोध इन देशों में पाया जाता है, उसे किसी वग में रखना तथा नाम देना कठिन है, किन्तु यह सच है कि कोनिया व टेजेनिया में सरकार का विरोध अवश्य है जिसके कारण सरकारी नीतियाँ व कार्यक्रमों की कार्रवाई धीमी है।²

अफ्रीका के राज्यों में एक दलीय पद्धति के लिए एक दूसरा कारण यह है। प्रजातन्त्र के बारे में अफ्रीकी और यूरोपीय विचारों में अन्तर है। सभी बड़ी-छोटी राष्ट्रीय प्रजातन्त्रिक संस्थाओं का विकास नहीं किया था, परन्तु उनमें से कुछ नए विचारों को विकसित किया था जो अधिक मात्रा में प्रजातन्त्रात्मक था। यदि 100 व्यक्तियों का कोई यूरोपीय समूह तो 51 व्यक्ति एक बात चाहें तथा 49 व्यक्ति दूसरी बात चाहें तो वह समूह बिल्कुल कार्य करेगा। अल्पमत के कुछ सदस्य उन्नयन का मानक ग्रहण करके उसके विरुद्ध शिकायत करते रहेंगे। परन्तु अफ्रीका में ऐसा तरीका नहीं चलता।

¹ Duverger M, *Political Parties* pp. 255-77

² Carter and Herz, *Governments and Politics in the Twentieth Century*

यहाँ या धार्मिक वग हो। कोई भी दल किसी एक दो वग या समुदाय के सहारे पर नहीं जीत सकता। इसका परिणाम यह हुआ है कि ब्रिटेन और अमरीका में राजनीतिक दलों के कारण वग विभेद समाप्त हो रहे हैं मतभेदों की उग्रता कम हो रही है और सघष मिट रहे हैं। इसके विपरीत बहुदलीय पद्धति न प्रायः वगभेदों को आश्रय दिया है, राष्ट्र को टुकड़े टुकड़े कर दिया है और देश को जाति, धर्म और आर्थिक हितों के आधार पर परस्पर विरोधी टुकड़ों में बाँट दिया है।

अनेक गुणा से सम्पन्न होते हुए भी द्विदलीय पद्धति दोषों से रहित नहीं है। इसके अनेक अवगुण हैं—(1) क्योंकि द्विदलीय व्यवस्था में सरकार के पीछे ओस बहुमत का समयन रहता है अतः वह निरंकुश हो जाती है और अल्पसंख्यिका के हितों की सम्यक सुरक्षा नहीं हो पाती। बहुमत प्राप्त सरकार स्वेच्छाचारितापूर्वक प्रशासन का संचालन करती है और मनमाने ढंग से नीतियाँ का निर्माण करती है, परिणामस्वरूप बहुमत दल की तानाशाही स्थापित हो जाती है।

(2) इस पद्धति में दलगत अनुशासन की कठोरता के कारण विवायिका का महत्त्व कम हो जाता है। अल्पसंख्यक दल के सदस्यों को हमेशा ही बहुमत के सामने नतमस्तक होना पड़ता है और उनके विचारों तथा सुझावों को कोई मान्यता प्राप्त नहीं होती। कठोर दलीय अनुशासन के कारण सदन का समर्थन प्राप्त होने के कारण मन्त्रिमण्डल की प्रधानता स्थापित हो जाती है और सदन को मूक पशुओं की भाँति काम करना होता है और उनके व्यक्तित्व को दबा दिया जाता है। बहुमत का समर्थन प्राप्त होने के कारण मन्त्रिमण्डल की तानाशाही की बात कही जाती है और सदन तो विधायिका उसका निषया पर अपनी स्वीकृति की मोहर लगाने वाली सत्था बनकर रह जाती है। यही कारण है कि आज ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल की शक्ति बढ़ गई है। (3) दो दलों का अस्तित्व सम्पूर्ण राष्ट्र को बँट देता है जो हमेशा एक दूसरे का विरोध करने की नीति का पालन करते हैं। दो ही दल होने से जनमत का शुद्ध प्रकाशन नहीं हो पाता और बहुत से हितों व मतों की आवाज दबकर रह जाती है।¹

ब्रिटिश द्विदलीय पद्धति—द्विदलीय पद्धति का सबसे अधिक अच्छा और परिचित नमूना ग्रेट ब्रिटेन है। वहाँ के दोना प्रमुख दलों में प्रत्येक दल सदन सदन में प्रभावी एकता बनाये रखता है। फलतः जो दल बहुमत में होता है वह सरकार (मन्त्रिमण्डल) को बनाये रखता है, और जो दल विरोधी पक्ष में रहता है वह यह दिवान की क्षमता रखता है कि यदि उस बहुमत प्राप्त हो जाय तो वह सरकार बना सकता और उस कायम रख सकता। ऐसे उदाहरण हैं कि जब कुछ सदस्य दल के साथ मत नहीं दते व अनुपस्थित हो जाते हैं, परन्तु ऐम उदाहरण कम अपवाद हैं। तब तो यह है कि ब्रिटिश दलगत राजनीति की सबक महत्त्वपूर्ण बिंदुओं को प्रमुख दलों का अस्तित्व है। कुछ समय की छोड़कर कभी एक और कभी दूसरा दल सत्ताकूट रहा है और तीसरे दल का महत्त्व ब्रिटिश राजनीति में बहुत कम रहा है। ब्रिटिश संसदीय पद्धति के अन्य पहलुओं की अपेक्षा द्विदलीय पद्धति ने अन्य देशों के प्रेक्षकों और तत्समों की कड़ी अधिराज्य प्रेषित किया है।

ब्रिटेन में द्विदलीय पद्धति के विकास और स्थिरता के लिए कई कारण हैं, जिनका संक्षिप्त निवेदन अप्रस्तुत है—(1) दो प्रमुख दलों के विनाम में एतिहासिक कारणों का महत्त्वपूर्ण योग रहा है। द्विदलीय पद्धति को उत्पत्ति इस कारण से हुई कि प्रारम्भिक काल में ही जनमत दो भागों में धार्मिक प्रश्नों पर विभाजित हो गया था, जिसका आधार आग राजनीति में मगभेद हो गया। (2) ब्रिटिश संविधान अथवा निर्वाचन-पद्धति की बिंदुपता है एम सदस्य बाल निर्वाचन

¹ The division of a whole nation into two political parties must obviously be more or less unreal or arbitrary since it would be absurd that there could ever be only two schools of thought in a nation. —Ramsay Muir

जरूरी नहीं है कि सभी आलोचना शत्रुतापूर्ण हो, वह मित्रतापूर्ण व सहायक भी हो सकती है। आलोचना को सुने बिना कोई यह नहीं कह सकता कि वह क्या और कसी होगी।

4 द्वि दलीय पद्धतियाँ

जहाँ दो सुसंगठित राजनीतिक दलों का अस्तित्व होता है वहाँ द्वि दलीय पद्धति होती है। द्वि दलीय पद्धति का दो मुख्य कारणों से एक मानव पद्धति मानते हैं—प्रथम, यह विश्वास कि राजनीतिक प्रश्नों के बारे में जनता की प्रतिक्रिया स्वभावतः दो विरोधी रूपों में होती है, अर्थात् यह विचार कि राजनीतिज्ञ और मतदाताओं के किसी नीति के पक्ष और विपक्ष में दो समूह बन जाते हैं। अतः यह स्वभाविक प्रतीत होता है कि दो विरोधी मतों के समयको के अपने-अपने उम्मीदवार हों और मतदाता उनमें से किसी एक को चुन लें। दूसरे, इस प्रकार की पद्धति को प्रभावी प्रजातान्त्रिक शासन का सबसे अधिक सरल और सम्भव माध्यम समझा जाता है। अतः ऐसा विचार बन गया है कि मतदाताओं को ऐसे दो दलों के बीच स्पष्ट छटा का अवसर मिले कि जिनमें से एक शासक दल बने। इसके पक्ष में यह बात भी कही जा सकती है कि ऐसा शासन अधिक स्थायी होता है। द्वि दलीय पद्धति से अनेक लाभ हैं—

(1) द्वि दल पद्धति में सुदृढ़ और स्थायी सरकार का निर्माण होता है, फलतः प्रशासन चतुस्त और कुशल बना रहता है। निर्वाचनों में जिस दल को भी स्पष्ट बहुमत प्राप्त होता है वह सरकार का निर्माण करता है और दूसरा दल उसकी रचनात्मक आलोचना करता है। दोनों ही दल सुदृढ़ और संगठित होते हैं, अतः सरकार स्थायी बनती है।

(2) सरकारों की स्थिरता प्रशासन को कुशलता तथा नीति को निरन्तरता प्रदान करती है। सरकार स्थायी होती है अतः विश्वासपूर्वक अपनी योजनाओं और नीतियों का निर्धारण करती है और उन्हें व्यावहारिक रूप प्रदान करने में भी सफल होती है। नीतियों में जल्दी-जल्दी अवार्ति परिवर्तन नहीं होते और जनमत को ध्यान में रखकर ठोस नीतियों का निर्माण सम्भव हो पाता है।

(3) इस पद्धति में यह निष्पक्ष सुगमता से निकाला जा सकता है कि प्रशासन सम्बन्धी कुशलता या अकुशलता का उत्तरदायित्व किस दल का है, क्योंकि बहुमत प्राप्त दल ही शासन के सभी कार्यों के लिए उत्तरदायी होता है। जहाँ कई दलों की मिश्रित सरकार बनती है वहाँ उत्तरदायित्व भी बँट जाता है और प्रशासन में शिथिलता आ जाती है, परन्तु द्वि दल पद्धति के अन्तर्गत उत्तरदायित्व का निर्धारण आसानी से हो जाता है।

(4) संगठित विरोधी दल का अस्तित्व सरकार को निरंकुश होने से रोकता है। सरकारी नीतियों की ठोस और रचनात्मक आलोचना सम्भव हो पाती है और सरकार भी जनमत के प्रति जागरूक बनी रहती है, क्योंकि उसे मालूम रहता है कि यदि उसमें जनमत की उपेक्षा की तो अगले निर्वाचन में उसकी हार हो जायगी और विरोधी दल सत्ता पर अधिकार कर लेगा।

(5) द्वि दलीय व्यवस्था में सरकार जनता के मतों की सच्ची दपण होती है, क्योंकि वही दल सरकार का निर्माण करता है जिसे जनता का स्पष्ट बहुमत प्राप्त हुआ हो, जबकि बहुदल पद्धति में अवसरवादी गुट आपस में मिलकर सरकार बनाते हैं। लार्ड ने मत व्यक्त किया है कि यही एक ऐसी पद्धति है जिसमें मतदाताओं की प्रत्यक्ष रूप से अपनी सरकार का चुनाव करने का अवसर मिलता है।

द्वि दलीय पद्धति में वग विभेदा को अनावश्यक प्रोत्साहन नहीं मिलता और राष्ट्रीय एकता का संवर्धन होता है। चूँकि दोनों ही दल विधायिका में अपना बहुमत चाहते हैं इसलिए प्रत्येक दल देश के प्रत्येक वग को अपने पक्ष में करना चाहता है, चाहे वह किसी जाति का वग हो, आर्थिक

दायी रहे हैं—(1) अमरीकी उपनिवेशों में इंग्लैंड से द्वि-दलीय पद्धति भी आई। (2) संयुक्त राज्य अमरीका में भी एक सदस्य वाले निर्वाचन क्षेत्र हैं, जिनके कारण द्वि-दलीय पद्धति का विकास होता है और छोटे दलों का अस्त हो जाता है। (3) ऐतिहासिक कारण—प्रारम्भिक काल में ही दो प्रमुख दलों का विकास हुआ और उनका संगठन सुदृढ़ बना, जिसके परिणामस्वरूप तीसरे प्रमुख दल का विकास नहीं हो सका है।

संयुक्त राज्य अमरीका के वर्तमान प्रमुख दलों के नाम डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन हैं। ये दोनों ही दल अमरीकी राजनीति में बहुत समय से महत्त्वपूर्ण रहे हैं, परन्तु समय-समय पर छोटे दलों का जन्म हुआ है और अस्त भी। वास्तव में, रिपब्लिकन दल ही एक ऐसा दल है जिसने तीसरे दल के रूप में जन्म लिया और सत्कालीन एक प्रमुख दल का सफलतापूर्वक स्थान ले लिया। कई बार छोटे दलों के राष्ट्रपति पद के उम्मीदवारों को काफी मत मिले हैं, किन्तु उनमें से कोई विजयी नहीं हुआ है। ऐसे कुछ छोटे दलों का अस्तित्व कई वर्षों तक रहा, जैसे नशाबन्दी दल (Prohibition Party) और समाजवादी दल। तीसरे दलों में नई नीति को अपनाया है, किन्तु एक या दूसरे प्रमुख दल ने उनके कार्यक्रम को अपना लिया और कभी भी तीसरे दल का राष्ट्रपति नहीं बना।

विदेशियों के लिए अमरीकी दलीय पद्धति बड़ी रहस्यमय है और उसको समझना कठिन है। इसका कारण यह है कि संयुक्त राज्य अमरीका के दोना प्रमुख दला में कोई वास्तविक अंतर नहीं है। अमरीकी पद्धति में जिस प्रकार एक दल में उपवादी और अनुवादवादी हैं, वैसे ही उपवादी और अनुवादवादी दूसरे दल में भी हैं। दोनों प्रमुख दला के बीच मुख्य अंतर संगठन सम्बन्धी है, सिद्धान्तिक नहीं। 1888 में जेम्स ब्राड्स ने लिखा था, किसी भी दल के कोई सिद्धांत नहीं है, दाना की परम्पराएँ हैं, दोनों ही प्रवृत्तियों का दावा करते हैं, दोनों के मुद्दे घोष और संगठन हैं, उनके समर्थन में हित है।¹ उसी लेखक ने यह भी कहा था कि 'दोनों बड़े दल दो वोटलों के समान हैं। प्रत्येक पर लबाल लगा है, जो इस बात का सूचक है कि उसमें कौनसी धारावर्धनी है, किन्तु दोनों ही खाली हैं।' वास्तव में दाना ही प्रमुख दल अमरीकी समाज के प्रायः सभी वर्गों और हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं। अतएव उन दोनों के कार्यक्रमों में बहुत कम अंतर रहता है और सिद्धांतों पर तो उनमें कोई अंतर नहीं है। इसी आधार पर फाइनर का यह कथन सत्य है कि 'वास्तव में संयुक्त राज्य अमरीका में एक दल—रिपब्लिकन डेमोक्रेटिक—है, जो आदतों और पद्धतियों के लिए सघन से लगभग दो बराबर अर्द्ध भागों में बँटा हुआ है, दल का एक आधा भाग रिपब्लिकन है और दूसरा आधा भाग डेमोक्रेट है।' एक अमरीकी लेखक के शब्दों में 'हमारे दोना दल किसी (सिद्धांत) का प्रतिनिधित्व नहीं करते, दिखावा मात्र है, एक ही फली में निकले समान दान हैं। अमरीकन सभी डेमोक्रेट और सभी रिपब्लिकन हैं।'।

संयुक्त राज्य अमरीका के दल समाज के विभिन्न वर्गों का प्रतिनिधित्व करते हैं। प्रोग्रेस के अनुसार अमरीकी दल विभिन्न वर्गों के बीच समझौते हैं और दलीय नेताओं का काम इस प्रकार के समझौते करना और कायम रखना है।² इस काम में सफलता पाना ही दल को सत्कार्य बनाना है। इससे यह भी स्पष्ट है कि दला का आधार सिद्धान्तिक नहीं है। दल विभिन्न प्रकार के वर्गों से मिलकर बनते हैं—आर्थिक, प्रादेशिक व धार्मिक आदि। धार्मिक आधार पर रोमन कैथोलिकों तथा अन्य ईसाइयों के वर्ग हैं। प्रादेशिक आधार पर उत्तरी राज्या व दक्षिणी राज्या के वर्ग हैं और रंगभेद के आधार पर नीग्रो जाति का वर्ग गौरा से अभी तक पृथक् है। दोना ही

¹ Within each party there are many wings or elements which do not always agree with each other on all points but which find more upon which they agree than upon which they disagree so they stay within the party —Comfort et al. *Your Government* p. 293

क्षेत्र, जिनके कारण छोटे दल का विकास नहीं हो सका है। निर्वाचन की अ्य पद्धतियों के परिणामस्वरूप कई दल का विकास होता है और उनमें से कोई भी अकेले मन्त्रिमण्डल का निर्माण नहीं कर सकता। इस प्रकार द्वि दलीय पद्धति की जड़े दग की राजनीतिक पद्धति में गहरी गड़ी हैं। इसी के परिणामस्वरूप राजनीति में स्थिरता रहती है और चुनाव में सरकार की छाट हाती है। (3) दलीय अनुशासन बहुत कठोर रहता है। एक दल के टिकट पर चुना हुआ सदस्य आसानी से दूसरे दल में सम्मिलित नहीं हो सकता। यदि सत्तारूढ़ दल के कुछ सदस्य किसी प्रश्न पर मन्त्रिमण्डल का समर्थन न करें और विरोधी दल में मिल जायें तो मन्त्रिमण्डल की पराजय हो सकती है, किन्तु ऐसा होने पर केबिनेट पार्लियामेंट का विघटन करा सकती है जिसके फलस्वरूप नये चुनाव होंगे, विपक्षी दल का मन्त्रिमण्डल में बन सकेगा। वास्तव में यह द्वि दलीय पद्धति की स्थिरता का महत्वपूर्ण कारण है।

ब्रिटिश दलीय पद्धति की अ्य विशेषतायें भी हैं। यह सच है कि मजदूर दल मुख्यतः श्रमिकों का और अनुदार दल धनिकों का प्रतिनिधित्व करते हैं, किन्तु दोनों ही दलों में प्रायः सभी वर्गों के समर्थक मिलते हैं। इसी कारण ब्रिटिश दल अपना कार्यक्रम वर्गीय दृष्टिकोण से नहीं बनाते। वास्तव में, ब्रिटिश जाति में एकरसता (homogeneity) अधिक है और विविधताये कम हैं। इसी कारण 1924 तक सरकार चाहें अनुदार दल की रही अथवा उदार दल की, उनके बीच गहरे सैद्धान्तिक मतभेद नहीं रहे और समाज की आधारभूत रचना के विषय में कभी कोई महत्वपूर्ण प्रश्न नहीं उठा। उसके बाद यद्यपि चुनावों के अवसर पर दलों के मता एक दूसरे दल की कटु आलोचना करते हैं, फिर भी उनके कार्यक्रम में आधारभूत अंतर नहीं होता। वास्तव में मजदूर दल व अनुदार दल दोनों ही मध्यम वर्ग का समर्थन पान का प्रयत्न करते हैं। दोनों दलों की नीतियों और कार्यक्रम में बहुत बड़ा अंतर नहीं रहता। विदेश नीति के क्षेत्र में दोनों ही दल समुक्त राष्ट्र संधि का समर्थन करते हैं, राष्ट्रमण्डल के प्रति अपनी निष्ठा दर्शाते हैं, समुक्त राज्य अमरीका व पश्चिम यूरोप से सहयोग का समर्थन करते हैं और साम्राज्य के अधीन उपनिवेशों के विकास की स्वीकार करते हैं। आंतरिक नीति के क्षेत्र में भी उनमें कई प्रश्नों पर सहमति है।

परंतु उद्देश्यों के बारे में सहमति के पीछे उनकी प्राप्ति के साधनों के बारे में दोनों प्रमुख दलों में मतभेद रहा है। दोनों के दृष्टिकोण भिन्न राजनीतिक सिद्धांतों में विश्वास का परिणाम हैं। उनके बीच मतभेद रहता है और वह इतना व्यापक है कि मतदाता की वास्तविक छाट का अवसर मिलता है। उनके मतभेद सैद्धान्तिक हैं केवल दलीय नहीं। मतदाता को सदस्य छांटने के साथ साथ कार्यक्रम की छाट करनी होती है। मजदूर दल समाजवाद में विश्वास करता है और अनुदार दल स्वतंत्र तथा निजी उद्योग का समर्थक है। मजदूर दल का विश्वास राष्ट्रीयकरण अथवा एकाधिकारी उद्योगों के समाजीकरण अर्थात् उन पर राज्य के स्वामित्व की स्थापना में है। मजदूर दल में उद्योगों व मूल्यों पर नियंत्रण का समर्थन किया है। अनुदार दल 'राजकीय केन्द्रीकरण' अथवा समाजवादी नीतिरसाही का विरोधी रहा है। परंतु साधनों के सम्बंध में दोनों के बीच एक आधारभूत सहमति है, दोनों ही दल प्रजातन्त्रात्मक साधनों में विश्वास रखते हैं। ब्रिटिश दलीय पद्धति का सबसे महत्वपूर्ण गुण यह है कि उसके अन्तर्गत मन्त्रिमण्डल सुदृढ़ रहता है और विरोधी दल भी सुदृढ़ होने के कारण सरकार की तीव्र आलोचना कर सकता है। इस पद्धति के अंतर्गत सभी वर्गों की बातें सुनी जाती हैं कि तु बहुमत की बात मान ली जाती है। इस दलीय पद्धति के रहते हुए सरकार में शांतिपूर्ण ढंग से परिवर्तन हो जाता है।

समुक्त राज्य अमरीका में द्वि दलीय पद्धति—ब्रिटेन की तरह समुक्त राज्य भी द्वि दलीय पद्धति है। वहाँ समय समय पर तीसरे अथवा कम महत्वपूर्ण दल जैसे हैं, प्रमुख दल दो ही रहे हैं। द्वि दलीय पद्धति के विकास के लिए मुख्यतः अप्रलिखित कारण

कारण यह है कि कनाडा के प्रमुख दलों को नभ से कम कनाडा के पाँच बड़े प्रदेशों में ही मतों का समर्थन प्राप्त करना आवश्यक है। इसका अर्थ यह निकला कि बड़े दल को इन विभिन्न प्रदेशों के विरोधी हितों में सामंजस्य स्थापित करना पड़ता है। इस कार्य में इस जितनी अधिक सफलता मिलती है, उतना ही इसका समर्थन बढ़ता है और उतना ही इसके सत्ताह्वे होने के अवसर भी बढ़ते हैं।¹

ब्लोकी ने लिखा है—कनाडा में फ्रांसीसी उद्भव के लोग सबसे अधिक अनुदारवादी हैं और वे साधारणतया अनुदार दल के ही समर्थक हो सारते हैं, परन्तु चूंकि अनुदार दल को कुछ फ्रांस विरोधी समझा जाता है, अतः यह अनुदार समूह उदार दल समूह में चला गया है। परिणाम यह निकला है कि उदार दल समूह के अनुदार सदस्यों के बीच से दवा है। यदि इनके साथ किसानों को भी अनुदार मान लिया जाय, जसा कि अर्थ देता है उनको समझा जाता है, तो फ्रांसीसी और किसानों के मत से उदार दल विश्व के सबसे अधिक अनुदार दल में से एक है। इस प्रकार अनुदार दल अनुदार सत्ता से रहित रहा है। इसमें औद्योगिक व वित्तीय हितों की रक्षा का प्रयत्न किया है। दोनों बड़े दल किन्हीं सिद्धांतों अथवा नीतियों पर नहीं बने हैं, क्योंकि उनका आधार विभिन्न प्रदेशों में समर्थन प्राप्त करना रहा है।²

कौरी और हाज्ड्स ने लिखा है—जहाँ तक दोनो दलों के कार्यक्रमों का सम्बन्ध है वे मधुक्त राज्य अमरीका के राष्ट्रीय दलों के कार्यक्रमों से मिलते हैं, जिन्हें दल के विभिन्न समूहों व हितों से अपील करने के उद्देश्य से बनाया जाता है।³ परन्तु ब्लाकी का मत है—‘यद्यपि दोनों बड़े दलों में राजनीतिक सिद्धांतों का अन्तर सदा ही निश्चित रूप से रही पाया जाता, फिर भी यह नहीं साधना चाहिए कि ये दल एक दूसरे के इतने समान हैं कि राजनीतिक प्रतिद्वंद्विता अयहोनी है और वे उन खाली बातों की भाँति हैं जिन पर भिन्न लेविस लगे हैं, अतः वे बेकार हैं जसा कि कभी कभी कहा गया है।’ कनाडा में दलीय-पद्धति की चौथी विशेषता यह है कि उनका संगठन सुदृढ़ नहीं है। कुछ लक्षकों के अनुसार तो बड़े दल भी प्रांतीय तथा छोटे दलों के सघ हैं। दूसरे शब्दों में, विभिन्न स्तरों पर संगठन की इकाइयाँ एक दूसरे से अच्छी प्रकार गुथी हुई नहीं हैं। दोनों ही बड़े दलों की विशेषताएँ बीला-डाला संगठन और स्थानीय इकाइयाँ द्वारा स्थापितता पर बल रही है। चुनावों के बीच में प्रगतिशील अनुदार दल तो इतने अकम्प्य रहते हैं कि इनका दल केवल उम्मीदवार छोटने वाला और मत प्राप्त करने वाला है, ऐसा नहीं जो दलीय नीतियों पर प्रभाव डालता है।

5 बहुदल पद्धतियाँ

भारत, फ्रांस, इटली, जापान और पश्चिम जर्मनी में अनेक राजनीतिक दलों का अस्तित्व है, अतः वहाँ बहुदल पद्धति है। इस पद्धति के ये लाभ हैं (1) इस पद्धति में जनमत का ‘गुब्बारा’ प्रकाशन सम्भव हो पाता है और समाज के विभिन्न वर्गों तथा हितों को अपनी समस्याओं की अभिव्यक्ति का समुचित अवसर मिलता है। विभिन्न हितों का लेकर जो राजनीतिक दल बनते हैं वे अपनी संगठित शक्ति के द्वारा अपनी आकांक्षाओं तथा कठिनाइयों को प्रभावशाली ढंग से व्यक्त कर सकते हैं। इस प्रकार समाज के अल्पसंख्यक वर्गों का आवाज दबी रहने से बच पाती है और दलीय संगठनों के माध्यम से विधायिका में भी उन्हें समुचित प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है। (2) विधायिका में अनेक दलों का अस्तित्व होने से किसी भी एक दल की तानाशाही स्थापित

¹ Dawson R M *Democratic Government in Canada* pp 122-24

² Clokie Hugh McD *Canadian Government and Politics* p 77

राजनीतिक दल और दलीय पद्धतियाँ

दलों में कई वर्गों के समथक अथवा विभिन्न तत्त्व पाये जाते हैं और ऐसे वर्ग तथा तत्त्व भी जिनमें मतभेद होते हैं। अमरीका के दल सच्चे अर्थ में राष्ट्रीय नहीं हैं। दलों की आर्थिक, धार्मिक तथा प्रादेशिक रचना होने के कारण उन्हें राष्ट्रीय दल कहना उचित नहीं है। दोनों ही दलों के संगठन में राज्यों और स्थानीय अथवा क्षेत्रीय इकाइयों की प्रधानता है न कि राष्ट्रीय संगठन की। चूंकि निर्वाचन का संचालन और नियंत्रण मुख्यतः राज्यों के हाथ में है, इसलिए दलों के विकास में राज्यों की इकाइया का महत्त्व चला आ रहा है। प्रधानतया दलों का हित राज्यों व स्थानीय क्षेत्रों के निर्वाचन पदों के पाने में है यद्यपि वे राष्ट्रपति तथा उप राष्ट्रपति पद के लिए चुनावों में भाग लेते हैं। इस प्रकार दलों के सामने अधिकांशतः राज्य, क्षेत्र व स्थान से सम्बंधित प्रश्न अधिक महत्वपूर्ण रहते हैं।¹ वास्तव में अमरीकी दलों का आधार राष्ट्रीय संगठन नहीं है। संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रीय प्रश्नों का अधिक महत्त्व नहीं रहा है, जहां तक विदेश नीति का सम्बन्ध है, दोनों ही दलों की नीति प्रायः समान होती है। एक लेखक के अनुसार अमरीकी दल यह मानते हैं कि उनके बीच आधारभूत प्रश्नों पर सामान्य सहमति है। इस कारण भी संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रीय महत्त्व के प्रश्नों का प्रायः अभाव है।

कनाडा में द्वि-दलीय पद्धति—कनाडा में अभी तक दो प्रमुख दल रहे हैं और अब भी हैं—उदारवादी दल और अनुदारवादी दल। अनुदारवादी दल ने 1943 में अपना नाम प्रगतिशील अनुदारवादी (Progressive Conservative) दल रखा। 'कनाडा में दो बड़े राजनीतिक दल हैं और इस समय तीन छोटे दल भी हैं। बड़े दल उदारवादी और अनुदारवादी, सच निर्माण के समय से चले आ रहे हैं, छोटे दल—कोअपरेटिव कॉमनवैलथ फंडेशन, सोशल क्रेडिट पार्टी और यूनियन नेशनलस पिछली कुछ दशकियों में जन्मे हैं। इन दलों का स्थानीय, प्रांतीय व संघीय स्तरों पर प्रभाव भिन्न भिन्न है। द्वि-दलीय पद्धति का एक महत्वपूर्ण परिणाम कनाडा में कुछ अल्पकालीन अपवादों को छोड़कर एक या दूसरे दल का स्थायी शासन रहा है, इस बात में तथा कुछ अन्य बातों में भी कनाडा की दलीय पद्धति ब्रिटेन की संसदीय पद्धति से मिलती है। यहाँ यह भी कहना उचित होगा कि कनाडा में द्वि-दलीय पद्धति एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रों का परिणाम है।

कनाडा की दलीय पद्धति की दूसरी महत्वपूर्ण विशेषता यह है कि इस पर ब्रिटेन व संयुक्त राज्य अमरीका दोनों की पद्धतियों का प्रभाव पड़ा है। जहाँ तक द्वि-दलीय पद्धति का सम्बन्ध है, यह तो ब्रिटिश और अमरीकी दोनों ही पद्धतियों के समान है, परन्तु कनाडा में दो दलों का विकास ब्रिटेन से बहुत मिलता है, यहाँ तक कि दोनों प्रमुख दलों के नाम भी वही हैं जो ब्रिटेन में हैं, फिर भी उनके रूप को तथ्य मान लेना कनाडा के राजनीतिक जीवन के स्वरूप को गलत समझना होगा। 75 वर्ष के काल में उनके विकास का आधार ब्रिटिश नमूने से बहुत बदल गया है उसी अनुपात में जिससे कि उस कनाडा के पर्यावरण के लिए ढाला गया है। कनाडा की दलीय पद्धति की तीसरी विशेषता यह है कि उसके दोनों प्रमुख दल निश्चित रूप से सिद्धान्तों व विश्वास रखने वाले दल नहीं हैं। शासन व अनुसार दोनों प्रमुख दलों के मत और उनकी नीतियाँ ऐसी हैं जिनका प्रगणन करना कठिन है, क्योंकि उनमें बहुधा परिवर्तन होते रहे हैं और उनमें असंगति भी रही है। अधिकतर बातों में उनकी विशेषताएँ साधारण प्रवृत्तियाँ रही हैं। इसका

¹ The localism of party organisation deserves close attention issues local issues without federal counterparts present itself to the electorate Ernest S. *American System of Government* pp 122-23

² From the formation of the Dominion of Canada in 1867 until the last few years Canadian political scene has been dominated by two parties the Liberal party and the Conservative party —Corry and Hodgkiss *Democratic Government and Politics* p 24

Thus a network of —Griffiths

एक साथ मतदान नहीं किया, वरन् शासन का समर्थन करने वाले दल में मतदान के समय फूट पड़ गयी।

परन्तु फ्रांस के पाँचवें गणतन्त्र के अतन्त्र स्थिति बदल गई है। यू० एन० आर० (The Union of the New Republic) जिसने एक कार्यक्रम वाला संसदीय दल रखा है जिसने राष्ट्रपति डि गाले द्वारा नियुक्त सरकार का समर्थन किया है। यह कहा जा सकता है कि एक प्रकार से यह दल (अपने समर्थन सहित) बहुमत दल रहा है। परन्तु विरोधी पक्ष में कम दल रहे हैं। यह भी कहा जा सकता है कि पाँचवें गणतन्त्र के अतन्त्र फ्रांस में परिणुद्ध रूप में संसद पद्धति को स्थापित नहीं किया गया है। यह बात निश्चित है कि राष्ट्रपति का वर्तमान सविधान द्वारा प्रदान की गयी शक्तियाँ संसद पद्धति के परम्परागत मान्य सिद्धांत से असंगत हैं, फिर भी यह मानना उचित है कि वहाँ काफी बड़ी मात्रा में संसद पद्धति के सिद्धांत को अंगीकृत किया गया है। अतः शासक दल के लिए संसद पद्धति के अतन्त्र पाये जाने वाले एकीकृत कार्यक्रम के लिए वहाँ पर काफी प्रेरणा विद्यमान है।

यह बात निश्चित है कि जिस प्रकार फ्रांसीसी शासक दल में नीति व कार्यक्रम की एकता का अभाव रहा है, उस प्रकार का उदाहरण साधारणतया अन्य यूरोपियन देशों में नहीं मिलता। उदाहरण के लिए जर्मनी का अनुभव इसके विपरीत है, वरन् गणतन्त्र में भी संसद में मतदान दलीय आधार पर होता था। यह बात सोशल डेमोक्रेटों के बारे में भी सच है, साम्यवादियों और नाजिया ने तो सदा ही एकीकृत शक्तियों के रूप में कार्य किया। क्रिश्चियन डेमोक्रेट्स में भी काफी माना में एकता रही है। अतएव पश्चिमी जर्मनी में बाबजूद कई दलों के प्रायः दो दल जैसी प्रतिस्पर्धा रही है 1966-67 में मिले जुले मजिस्ट्रेट के अन्तर्गत भी। वहाँ पर इस समय दो प्रमुख दल सोशल डेमोक्रेट व क्रिश्चियन डेमोक्रेट हैं, जिनके बीच सत्ता के लिए वास्तविक संघर्ष होता है और जो मतदाताओं के सामने वस्तुिक सरकार के रूप में अपने कार्यक्रम रखते हैं। फ्री डेमोक्रेट, तीसरा मुख्य दल है, किन्तु वह क्रिश्चियन डेमोक्रेट का अवर साक्षी रहा है। अन्य महाद्वीपीय राज्यों का जहाँ संसदीय पद्धति है, बहुदलीय पद्धति के रहत हुए भी, अनुभव फ्रांस की अपेक्षा जर्मनी से अधिक मिलता है। उदाहरण के लिए, इटली के गणतन्त्र में नियमित रूप से क्रिश्चियन डेमोक्रेट दल का बहुमत अथवा लगभग बहुमत रहा है। बल्जियम और नीदरलैंड्स दोनों ही मुहब्द संसदीय दल के एकीकृत कार्यक्रम के उदाहरण हैं, यद्यपि वहाँ पर कई दल हैं, और कोई भी एक दल बहुमत में नहीं है। परन्तु पश्चिमी यूरोप के बाहर वाले देशों में, जहाँ संसद पद्धति भी है, एकीकृत कार्यक्रम वाला दल के उदाहरण बहुत कम हैं।

फ्रांस में बहुदलीय पद्धति के लिए उत्तरदायी कारण—फ्रांस में बहुदलीय पद्धति का विकास कई कारणों से हुआ है और अभी तक वही पद्धति प्रचलित है। ऐतिहासिक कारण यह है कि फ्रांस में 1789 तक राजतन्त्र चला और उस वक क्रांति हुई। क्रांति के उपरांत भी दो बार साम्राज्यों की स्थापना हुई और बीच-बीच में गणतन्त्रीय सविधान लागू हुए। इससे स्पष्ट है कि फ्रांस में राजतन्त्र बनाम गणतन्त्र (Monarchy vs Republicans) की समस्या का अंत नहीं हुआ है। अभी तक फ्रांस में ऐसे व्यक्तियों की काफी संख्या है जो राजतन्त्र की पुनः स्थापना का स्वागत करेंगे और साथ ही राजतन्त्र के विरोधियों की संख्या बहुत बड़ी है, जो किसी भी रूप में राजतन्त्र का लाना सहन नहीं कर सकते। दूसरा कारण धार्मिक प्रश्न का है। परम्परा की दृष्टि से फ्रांस प्रधानतः एक कैथोलिक देश है। इसकी 42 करोड़ जनसंख्या में से 38 करोड़ इसी धर्म के अनुयायी हैं, शेष प्रोटेस्टेंट अथवा यहूदी हैं। उनके कैथोलिक गणतन्त्रीय अथवा प्रजातन्त्रात्मक सिद्धांतों का हृदय से समर्थन नहीं करते, व राजतन्त्र के समर्थक रहे हैं और उन्होंने स्त्री मतदाधिकार का विरोध किया है। दूसरी ओर अधिकांश व्यक्ति प्रजातन्त्र के प्रबल समर्थक

नहीं हो पाती और दस बहुमत की निरक्षरता के सतरे से बच जाता है। (3) इस पद्धति में अधिकांशतः कई दलों की मिली जुली सरकार बनती है अतः देश के सर्वोत्तम व्यक्तियों को प्रशासनिक कार्यों में भाग लेने और अपनी प्रतिभा के प्रदर्शन करने का अवसर मिलता है। जनतंत्र के अधिक अनुकूल होते हुए भी बहुदल पद्धति के अनेक दोष अप्रतिष्ठित हैं। (1) अनेक दलों का अस्तित्व विधायिका को झगड़े का मंच और विरोधों का अखाड़ा बना देता है। विभिन्न दल पारस्परिक मनमुटाव के शिकार होकर सदैव एक दूसरे का विरोध करते रहने हैं, फलतः सुनिश्चित और ठोस नीतियाँ का निर्माण सम्भव नहीं हो पाता। भारत, फ्रांस, इटली आदि देशों में अनेक दलों की मिश्रित सरकार बनती है जो अस्थिर और अल्पवालीन होती है। उदाहरण के लिए, फ्रांस में 1870 और 1934 के बीच 88 मिश्रितमण्डल बने, जिनकी औसत आयु 9 माह से कम थी। उसी अवधि में इंग्लैंड में 18 मिश्रितमण्डल बने, जिनकी औसत आयु 9 माह से कम थी। उसी सरकार का सारा समय अपनी रक्षा और सड़क ठाठ में ही व्यय हो जाता है और उसके पास देश की सेवा करने के लिए समय ही नहीं बच पाता। उसके पास न तो सुनिश्चित नीति होती है और न इतनी शक्ति होती है कि किसी नीति को विश्वासपूर्वक कार्यान्वित कर सके। (3) सरकारों में जल्दी जल्दी परिवर्तन होने से शासन दुबल व विधिलस हो जाता है। सुनिश्चित नीतियों और ठोस योजनाओं का निर्माण नहीं हो पाता और शासन की नीतियों में तारतम्य तथा निरंतरता का भी अभाव रहता है। (4) अनेक दलों के होने के कारण वर्गीय हितों और भुक्त स्थानीय स्वार्थों को अनावश्यक प्रथम प्राप्ति होता है और सम्पूर्ण राष्ट्र अनेक खण्डों में विभक्त हो जाता है। विभिन्न दलों में ईर्ष्या, द्वेष और वैमनस्य की भावना होने से अनुशासनहीनता फलती है, नैतिकता का ह्रास होता है और देश के हितों की उपेक्षा होती है। (5) बहुदल पद्धति में एक सुसंगठित विरोधी दल का निर्माण सम्भव नहीं हो पाता जो कि ससंघात्मक पद्धति की सफलता का मूल आधार है। विभिन्न विरोधी दल शासन की रचनात्मक आलोचना करने के स्थान पर आपस में ही एक दूसरे से उलझते रहते हैं।

यद्यपि बहुदल पद्धति आज ससार के अनेक देशों में प्रचलित है फिर भी अधिकांश विचारक द्वि-दल पद्धति का ही समर्थन करते हैं क्योंकि इसमें सुदृढ़ मिश्रितमण्डल का निर्माण सम्भव हो पाता है और शासन की नीतियों में निरंतरता बनी रहती है। वास्तव में सासद प्रणाली की सफलता द्वि-दल पद्धति पर ही आधारित है और यही कारण है कि अधिकतर देश अपने यहां दो सुसंगठित राजनीतिक दलों का विकास करना चाहते हैं। फ्राइजर ने लिखा है कि राष्ट्रों की प्रसन्नता और उनके कल्याण पालन के लिए बहुदलीय व्यवस्था की अपेक्षा द्वि-दलीय व्यवस्था अधिक उचित है और यदि दो दल हर स्थान पर चुनाव प्रतियोगिता में लड़ें तो असत्या तथा झूठियों को हर स्थान पर ललकारा जा सकता है।

बहुदलीय सासद पद्धति के विभिन्न रूप—यदि ब्रिटिश और अंग्रेजी भाषा भाषी राष्ट्र मण्डलीय राज्यों के अनुभव पर आधारित तक ठीक है, तो सासद पद्धति की सफलता के लिए यह आवश्यक है कि मिश्रितमण्डल बनाने वाले दल या मिले जुले दल की नीतियों व कार्यक्रमों में एकता हो। इस प्रकार की एकता दो या तीन दल भी मिलकर प्राप्त कर सकते हैं इसके अभाव का प्रमुख उदाहरण फ्रांस रहा है। चौद गणतंत्र में तो विशेष रूप से इस प्रकार की एकता का अभाव रहा। 1946 और 1956 के बीच 72 महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर नेशनल एसेम्बली में हुए मतदान से पता लगता है कि सिवाय समाजवाद्या और साम्यवादियों के ऐसे सदस्य बहुत कम रहे जिन्होंने दल के सदस्यों के साथ एक ही प्रकार से मत दिया हो। उसी काल में दस बार मिश्रितमण्डलों का पतन इसी कारण हुआ कि दलों के सदस्यों में भिन्न भिन्न प्रश्नों पर

विभिन्न राज्यों में राजनीतिक दल -

1 ग्रेट ब्रिटेन में राजनीतिक दल

अनुदारवादी दल—यह दल सिद्धान्त रूप में तो यह विश्वास करता है कि राष्ट्र की राजनीतिक परम्पराओं के श्रेष्ठ तत्त्वों को कायम रखा जाये और परम्पराओं को बदलती हुई दशाओं के अनुसार ढाला जाय। प्राचीन काल से लेकर अभी तक अनुदारवादी राजतन्त्र, चर्च और साम्राज्य के रक्षक है और उन्हें किसी भी प्रकार के खतरा में डकाना चाहते हैं। परन्तु राजतन्त्र और चर्च के सम्बन्ध में अब कोई प्रभाव नहीं है, दल के सामने मुख्य समस्या समाजवाद का मुकाबला करने की है। इस प्रश्न पर दल के दक्षिणपंथी तथा वामपंथी भागों में मतभेद है। दक्षिणपंथी अभी तक स्थापित सामाजिक व्यवस्था का बुद्धि और याय का सार मानते हैं, परन्तु दल में ऐसे भी सदस्य हैं जिनका विश्वास है कि देश जीवित नहीं रह सकता यदि समय की माँग के अनुसार सामाजिक और आर्थिक सुधार न किये गये। सिद्धान्त में दल अभी तक व्यक्तिगत उद्योगों के पक्ष में है व्यवहार में, यह विस्तृत सावजनिक स्वामित्व की आवश्यक वुराई के रूप में मानने को तैयार है और सिवाय फौलाद उद्योगों के राष्ट्रीयकरण को स्वीकार करता है। संक्षेप में, दल का दृष्टिकोण अभी तक पुराने ही मतों पर आधारित है, जैसा कि इसके चर्च, आयरिश गृह शासन, लाड सभा, साम्राज्य के बारे में आर्थिक नीति आदि के प्रति अपनाये गये रव्यों तक सामाजिक व आर्थिक सुधारों के प्रति बहुत धीमे से और सोच विचार कर चलने से विदित होता है।

दल ने अपने चुनाव प्रचार साहित्य में समाजवाद और नियोजन की बड़ी निंदा की है परन्तु व्यवहार में, उसने यह माना है कि—(1) ब्रिटेन की वर्तमान आर्थिक व्यवस्था इतनी बुरी है कि सरकारी निदेश बिना केवल निजी उद्योग द्वारा उस सुधार नहीं जा सकता, (2) मजदूर दलीय सरकार द्वारा लागू किये गये बहुत से सुधार और जारी की गयी सेवाएँ इतनी जनप्रिय हैं कि उनका पूरी तरह से अन्त नहीं किया जा सकता, (3) कोयले उद्योग के राष्ट्रीयकरण का अन्त करना व्यर्थ है। वर्तमान व राष्ट्रमण्डलीय मामलों में अनुदार दल राष्ट्रवादी तथा साम्राज्यवादी है।

यह दल अभी तक कुलीन वर्ग, धनी वर्गों, बड़े व्यवसायियों तथा उन लोगों से जो कृषि व उदार देने में लगे हैं, समर्थन पाता है। इसके समर्थकों में धनी और साधारण आय वाले ऐसे व्यक्ति हैं जो समाजवाद की अपनी सुरक्षा के लिए खतरा समझते हैं। स्त्रियों को मताधिकार मिलने से अनुदारवादी दल के समर्थकों की संख्या कुछ बढ़ी है। 1950 के चुनाव में अनुदारवादी दल को मिले मतों में 53 प्रतिशत स्त्रियों द्वारा मत डाले गये थे। आयु की दृष्टि से इसे नवयुवक मतदाताओं का कम समर्थन प्राप्त है, इससे पता चलता है कि आयु और साधन बढ़ाने के साथ

हैं। अतएव अभी तक धार्मिक प्रश्न फ्रांस में एक दीधवालीन और कटु प्रवाद का विषय रहा है, जिसका फ्रांस की राजनीति पर बुरा प्रभाव पड़ा है।

टेलर का कथन है—‘तीसरे गणतन्त्र के अतगत दलीय स्थिति के समान आज भी फ्रांसीसी राजनीतिक दल का उनके 1789 की क्रांति के प्रति रुख के आधार पर वर्गीकरण किया जा सकता है। अति वामपंथी थोड़ी में हम साम्यवादी दलों को रख सकते हैं। केन्द्रीय वामपंथी समूह में ऐसे प्रगतिशील समूह आते हैं जो मार्क्सवाद व समष्टिवाद के विरोधी हैं। एम० आर० पी० दक्षिणपंथी दल है। इस प्रकार कई अन्य दल भी हैं।’ न सी पियरसन के मतानुसार फ्रांस के सभी दल एक ही युग (era) अथवा जाति (species) के नहीं हैं। उनमें से कुछ पश्चिम युग के हैं तो कुछ अणु युग के हैं (अर्थात् कुछ अति पुराने और कुछ सवया नये हैं)। कुछ अति प्राचीन जानवरो के फॉसिलो की तरह निर्जीव हैं (fossilized beings), कुछ विभिन्न प्रकार के अन्य जीवों की तरह सभी परिस्थितियाँ में जीवित रहने वाले हैं।

स्वभावगत कारण (Temperamental Factors)—इस थोड़ी में हम राजनीतिक विचारधाराओं की शक्ति को गिन सकते हैं। राजनीति में, अधिकांश फ्रांस निवासी किसी एक या दूसरी राजनीतिक विचारधारा में विश्वास करते हैं। यह फ्रांस में व्यापक आधार पर विभिन्न विचार समूहों के व्यक्तियों में कोई स्थायी मेल व सहयोग स्थापित होने में बड़ी बाधक है, क्योंकि इस प्रकार के मेल का आधार समझौता ही हो सकता है। बदलती हुई परिस्थितियों के अनुसार राजनीतिक दल और कार्यक्रम बनते हैं और चले जाते हैं। परन्तु दलीय चिन्तन की मुख्य विशेषताएँ वे ही कायम हैं। उनकी जड़े राष्ट्र के चरित्र में गड़ी हैं, जिसके आधार हैं—फ्रांसीसी व्यक्तिवाद और उनकी विशेषताएँ के लिए विशेष रुचि। एक स्पेनिश लेखक के अनुसार औसत अंग्रेज अथवा अमेरिकी के लिए राजनीति एक खेल है, जिसे साधारणतया दो विरोधी दल खेलते हैं। वे सहयोग की आवश्यकता को ध्यान में रखकर अपने विश्वास और पक्ष को सहज दलीय निष्पत्तियों और अनुशासन के अधीन कर लेते हैं, किन्तु फ्रांस में राजनीति एक प्रकार का युद्ध है और अधिकांश फ्रांसीसी आपस में सहयोग नहीं कर पाते और न ही वे दलीय अनुशासन और निष्पत्तियों को महत्त्व देते हैं।

प्रथम कारण—ब्रिटेन की अपेक्षा फ्रांस क्षेत्र में बहुत विस्तृत है, इस कारण वहाँ अनेक दलों का निर्माण प्रादेशिकता के आधार पर भी होता है। कई प्रश्नों पर फ्रांस में पूरब और पश्चिम, उत्तर और दक्षिण के निवासियों और सदस्यों में मतभेद उत्पन्न होते रहते हैं। ऐसे ही फ्रांस में ड्रेड यूनियन भी कई हैं, जिनके आधार पर मजदूरों के भिन्न दल बने हैं। द्वितीय विश्वयुद्ध के बाद फ्रांस में एक ओर तो विरोधी तत्त्वों, जिन्होंने देश को जर्मन अधीनता से स्वतन्त्र करने का प्रयत्न आंदोलन चलाया और दूसरी ओर विविध शासन सहयोग करने वाले तत्त्वों के विरोध से भी कुछ नये दलों की उत्पत्ति हुई। इनके अतिरिक्त कुछ छोटे-छोटे सहायक कारणों (contributing factors) में हम इन दो को गिन सकते हैं—पहले, नेशनल एसम्बली के सदस्य और उसके निर्वाचकों के बीच निकट और वैयक्तिक सम्बन्ध होता है, जिसके कारण सदस्य अपने दल की अधिक महत्त्व नहीं देते और उस दल का अनुशासन अत्यन्त ढीला होता है। दूसरे फ्रांस में लोकप्रिय सदन के विघटन की प्रथा स्थापित नहीं हो सकी है। इस कारण से भी सदस्यों पर दलों का अनुशासन बहुत ढीला है। इन दोनों कारणों से दलों का संगठन सुदृढ़ नहीं होता और सदस्य चाहे जब अपनी वफादारी को बदल लेते हैं। इनके फलस्वरूप दलों की समस्या कम नहीं हो पाती। अन्तिम किन्तु अत्यधिक महत्त्वपूर्ण कारण वहाँ की निर्वाचन पद्धति है। फ्रांस में अभी तक ब्रिटेन के ढंग के एक सदस्यीय चुनाव क्षेत्रों की पद्धति को नहीं अपनाया है। गत संविधान के अंतगत तो फ्रांस में अनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति रही। अन्य देशों और फ्रांस का अनुभव यह सिद्ध करता है कि यह पद्धति दलों की समस्या घटाने के बजाय बढ़ाने में अधिक सहायक होती है।

चाटिज्म और समाजवाद से हुआ। उन्नीसवीं शताब्दी के अन्त से पूर्व 'समाजवादी प्रजातन्त्रात्मक सघ' (Social Democratic Federation) और फेडरेशन सोसाइटी की स्थापना हुई। 1899 में ट्रेड यूनियन, स० प्र० सघ व अन्य समाजवादी सघटना के सम्मेलन में एक मजदूर प्रतिनिधि समिति नियुक्त की, जिसने 1906 में मजदूर दल का नाम धारण किया। दल ने 1911 में 'डब्ल्यू हेराल्ड' नाम का दैनिक पत्र निकाला। दल को 1923 के चुनाव में ही 191 स्थान प्राप्त हुए व और 1945 में पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ था। गत 10-11 वर्षों से यही दल प्रमुख विरोधी दल है, परन्तु परिस्थितियों के कारण इस उग्र समाजवादी कार्यक्रम में संशोधन करने पड़े हैं। यह दल प्रजातन्त्रात्मक तरीका द्वारा ही समाजवाद स्थापित करने में विश्वास करता है।¹

समाजवादी ऐसे समाज की स्थापना का समयन करते हैं, जिसमें धन उत्पादन की सामग्री का स्वामित्व सम्पूर्ण जनता में निहित हो और जिन्हें सहमति के आधार पर तैयार की गयी योजना के अनुसार नियंत्रित किया जाये, अर्थात् धन का वितरण व्यापक सामाजिक और आर्थिक माध्यम पर आधारित हो अतएव मजदूर दल के कार्यक्रम में ये बातें सम्मिलित हैं—देश के बड़े उद्योगों को समुदाय के स्वामित्व तथा नियंत्रण में लाना अर्थात् उनका राष्ट्रीयकरण करना और कुछ सीमा तक भूमि का समाजीकरण भी। 1946 में 'बक ऑफ इन्सैण्ड' का राष्ट्रीयकरण करके मजदूर दलीय सरकार ने वित्त और पूँजी लगाने पर भी कुछ नियंत्रण स्थापित किया। कृषि के क्षेत्र में मजदूर दल आयात की जान वाली वस्तुओं और उनके वितरण पर इस प्रकार से नियंत्रण करना चाहता है कि उत्पादकों को अपनी वस्तुओं के लिए एक निश्चित मूल्य प्राप्त हो सके। ऐसे तरीका से मजदूर दल देश के आर्थिक जीवन को काफी सीमा तक नियंत्रित तथा विनियमित करना चाहता है। सामाजिक क्षेत्र में दल की नीति सबसाधारण के लिए सामाजिक सुरक्षा तथा विस्तृत सामाजिक सवाभा की व्यवस्था करने में विश्वास रखना है। दल साम्राज्यवाद का विरोधी है और राष्ट्रमण्डल व संयुक्त राष्ट्र सघ का बड़ा समर्थक है।² 1945 के चुनाव घोषणापत्र में मजदूर दल ने 'समाजवादी कॉमनवेल्थ' (Socialist Commonwealth) की स्थापना का विश्वास दिलाया था। दल को मजदूर वर्ग के व्यापक समर्थन के अतिरिक्त मध्यम वर्ग में शिक्षकों तथा अन्य बुद्धिजीवियों का काफी समर्थन प्राप्त है।

1918 तक दल की सदस्यता केवल किसी सम्बद्ध सघटन की सदस्यता द्वारा ही प्राप्त हो सकती थी। आजकल दल का सघटन राष्ट्रव्यापी हो गया है और इसके सदस्यों की संख्या 70 लाख के लगभग है, परन्तु यह अभी तक विभिन्न प्रकार के सघटनों का सघ है। इससे सम्बद्ध सघटनों में अप्रलिखित सम्मिलित हैं (1) 600 से अधिक निर्वाचन क्षेत्रीय दल की इकाइयाँ जिनमें लगभग 10 लाख व्यक्ति सदस्य हैं। ये दल के वार्षिक सम्मेलन में अपने प्रतिनिधि भेजते हैं। इन निर्वाचन क्षेत्रों के 11 क्षेत्रीय समूह बनाये गये हैं। (2) 70 से ऊपर ट्रेड यूनियनों, जिनके आकार में बड़ी विभिन्नता है। एक जोर परिवहन और साधारण श्रमिकों का सघ (Transport and General Workers Union) है जिसमें लगभग 10 लाख सदस्य हैं और दूसरी और 100 से कम सदस्यों वाली यूनियने भी हैं। बड़ी ट्रेड यूनियने अपना उम्मीदवार खड़ा करती हैं और उनके उम्मीदवारों की सफलता निश्चित हो रहती है। (3) सहकारी सोसाइटियाँ जो निर्वाचन क्षेत्रों के सघटनों से सहयोग करती हैं और अपने कुछ उम्मीदवार भी खड़े करती हैं। (4) समाज

¹ The Labour Party is the political expression of a working class movement. This movement manifested itself in Trade Union and in Cooperative Societies and in the great Chartist agitation of the mid 19th century. Labour proposes to use the democratic system of government so as to transform Britain from a capitalist to socialist country —Stewart M. *The British Approach to Politics* p 146

² Shannon J B (ed.) *The Study of Comparative Government*, p 49

लोग अनुदारवादी हो जाते हैं। आय स्तरों की दृष्टि से 1950 के चुनाव में ही दल को विभिन्न वर्गों में मिले मतों का प्रतिशत इस प्रकार था—सबसे अधिक धनिक वर्ग 9, मध्यम वर्ग 31, काम करने वाले 48 और निधन वर्ग 12। मजदूर दल के तुलनात्मक आंकड़े 0, 19, 65 और 16 प्रतिशत थे। 1970 में हुए चुनावों में इसी दल को बहुमत प्राप्त हुआ।

1832 के सुधार कानून के बाद दल को केन्द्रीय संगठन की आवश्यकता अनुभव हुई और 1867 में कंजरवेटिव तथा यूनियनिस्टों का राष्ट्रीय संघ (National Union of Conservative and Unionist Associations) स्थापित हुआ। डिजरेली ने 1870 में दल का केन्द्रीय कार्यालय खोला और दल का एक प्रबन्धक नियुक्त किया। उसके कुछ वर्षों बाद ही दल का केन्द्रीय संघ (National Union) में आवश्यक परिवर्तन हुए और निर्वाचन क्षेत्रों में भी शाखाएँ खोली गयीं। अब दल के संगठन में प्रमुख अंग नेशनल यूनियन, दलीय संगठन सभापति, समदीय दल और नेता, प्रांतीय परिषदें, निर्वाचन क्षेत्रों के संघ और अनेक परामशदात्री समितियाँ हैं। नेशनल यूनियन अनेक निर्वाचन क्षेत्रीय संघों व बारह प्रांतीय क्षेत्रों की परिषदों का संघ है। यह संगठन की सहायता देने और निर्वाचन क्षेत्रीय संघों के विकास के लिए उत्तरदायी है। यह दल के नेता, सभी दलीय संगठनों व केन्द्रीय कार्यालय के बीच सम्बन्ध स्थापित करता है।

दल का कार्य सुविधापूर्वक चलाने के लिए इंग्लैंड और वेल्स में 12 प्रांतीय परिषदें तथा स्कॉटलैंड व उत्तरी आयरलैंड में पृथक् परिषदें हैं। प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रीय संघ प्रायः पूर्णतया स्वाधीन होता है, वह अपने पदाधिकारी चुनता है, व्यय के लिए स्वयं धन एकत्रित करता है और यह क्षेत्रीय व केन्द्रीय परिषदों व जायिक दलीय सम्मेलन में प्रतिनिधि भेजता है। नेशनल यूनियन का प्रबन्धक निकाय केन्द्रीय परिषद है, जिसमें नेता व मुख्य पदाधिकारियों के अतिरिक्त पार्लियामेंट के सदस्य व उम्मीदवार और विभिन्न क्षेत्रीय परिषदों के कुछ प्रतिनिधि लिये जाते हैं। इसका निर्माण प्रतिवर्ष होता है। और यह अपना एक प्रधान, नेशनल यूनियन का एक सभापति व तीन उप सभापति चुनता है। इसका छोटा निकाय कार्यकारिणी समिति है जिसके अधिकतर सदस्य निर्वाचित होते हैं। इसे परामशदात्री समितियाँ नियुक्त करने की शक्ति प्राप्त है, इनमें से मुख्य का सम्बन्ध इनमें है—साधारण प्रायोजना, महिनाबा, युवकों, ट्रेड यूनियनों, शिक्षकों, राजनीतिक शिक्षा, स्थानीय शासन आदि केन्द्र संगठन से सम्बद्ध एक नीति समिति, वित्त समिति और समदीय उम्मीदवारों की परामशदात्री समिति भी हैं। केन्द्रीय कार्यालय के मुख्य कृत्य इस प्रकार हैं—दल का कुशल संगठन, नीति का प्रचार, पदाधिकारियों की नियुक्ति, फण्ड इकट्ठा करना और निर्वाचन क्षेत्रीय संघों की उम्मीदवारों के सम्बन्ध में आर्थिक सहायता देना है।

प्रतिवर्ष दल का सम्मेलन होता है जिसमें प्रत्येक निर्वाचन क्षेत्रीय संघ तीन प्रतिनिधि भेजता है। दलीय संगठन में नेता का सर्वाधिक महत्त्व है। वह दल की नीति के लिए उत्तरदायी होता है और वही दल का सभापति नियुक्त करता है। उसका चुनाव करने वाले निकाय में समदीय दल, उम्मीदवार और नेशनल यूनियन की कार्यकारिणी समिति सम्मिलित रहते हैं। नीति निर्धारण कार्य में नेता की नीति समिति से सहायता मिलती है। समदीय दल में पार्लियामेंट के सभी अनुदारवादी सदस्य होते हैं, जो दल का अनुशासन को मानते हैं। इसका प्रबन्धक मुख्य सचेतक (Chief Whip) होता है, जिसकी नियुक्ति नेता द्वारा की जाती है। समदीय दल कई विशेष समितियाँ नियुक्त करता है, यथा विदेश मामल, राष्ट्रमण्डलीय मामल, प्रतिरक्षा, वित्त आदि विषयों से सम्बन्धित, जिन्हें दल के खोज विभाग की सहायता प्राप्त होती है।

मजदूर दल—मजदूर दल का आरम्भ पार्लियामेंट से बाहर दल (extra parliamentary party) के रूप में हुआ और यह ट्रेड यूनियन आन्दोलन का परिणाम था। औद्योगिक क्रांति के फलस्वरूप ट्रेड यूनियनों का विकास 1825 से होना लगा था। मजदूरों के आन्दोलन का उ-

यह दावा है कि वे इन अतिया से बचे हैं, अतः उनका दल किसी बम विस्फोट के स्थान पर सम्पूर्ण राष्ट्र का प्रतिनिधित्व करता है। इस दल के समर्थकों में अधिकांशतः साधारण आम बाल व्यक्ति और कुछ धनी व निधन व्यक्ति भी हैं।

उदारवादी दल का विश्वास है कि यदि आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति अपना ली जाय तो पार्लियामेंट में उनका दल की सदस्य संख्या काफी बढ़ जाय और उनका समयका का उचित अनुपात में प्रतिनिधित्व हो जाय। मंत्रिमंडल के अनुसार इस दल का महत्त्व कम होने का एक ही कारण निम्नलिखित है (1) इसके बहुत से सिद्धांत आज मौलिक नहीं रहे हैं अथवा वे आधुनिक दशावस्था में उपयुक्त नहीं रहे हैं, (2) इस दल के प्रयत्ना से हुए सुधारों द्वारा महाधिकार इतना विस्तृत हो गया कि राजनीतिक संतुलन इसके विरुद्ध हो गया है, अर्थात् साधारण जनता के अधिक मजदूर दल के समर्थक हो गए हैं और यह दल दोनो प्रमुख दलों के बीच में रहने के कारण महत्त्वहीन हो गया है।

साम्यवादी दल—इस दल का संगठन महत्त्वपूर्ण नहीं है। 1920-48 के बीच में दल के सदस्यों की संख्या 10 से लेकर 50 हजार तक रही। दल का मुख्य-पत्र 'डेली वर्कर' है और दल अन्य प्रकाशन भी निरालता है, ये सभी बड़ी बातें बहते और प्रकाशित करते हैं जो मास्को के दलीय अधिकारी चाहते हैं। साम्यवादी दल का प्रभाव फिर भी सदस्यों की छोटी संख्या की दृष्टि से अधिक है। कभी-कभी औद्योगिक नगरों की स्थानीय सभाओं में दल का कोई 1-2 प्रतिनिधि चुना जाता है। 1945 के चुनावों में दो प्रतिनिधि कामन सभा के लिए भी चुन गये थे। साम्यवादी दल के सदस्यों ने मजदूर दल में घुसकर अंदर से उस पर प्रभुत्व जमाने का प्रयत्न किया है, किन्तु मजदूर दल ने साम्यवादियों के ऐसे प्रयत्न सफल नहीं होने दिये हैं।

फासिस्ट दल—फासिस्टों की दशा तो और भी बुरी है। इटली में मुसोलिनी के उत्थान के बाद ब्रिटन में भी कुछ धनी घटना के नवयुवक फासिस्ट दल में और वे अव्यवस्था के समय पुलिस की सहायता करने की आशा करते थे। सर ओस्वाल्ड मास्ले ने दूसरे विश्व युद्ध से पूर्व ब्रिटिश सैन्यवादी फासिस्टों का संघ (A Militant British Union of Fascists) बनाया, ये लोग काली कमीज वाले (Blackshirts) थे और इन्होंने एक साप्ताहिक पत्र भी निराला था। बाद में मोस्ले का झुकाव हिटलर की नाज़ पार्टी के संगठन की ओर गया। दूसरे विश्व युद्ध काल में देश-भक्त उससे अलग हो गये और मोस्ले का बंदी बना लिया गया। छूटने पर उसने फिर से संगठन बनाया और एक पत्र भी निराला। फासिस्ट यहूदियों को नागरिकों का अवसर देते हैं और साम्यवादियों से लड़ते हैं। उ हे अपराध कार्य में सफलता नहीं मिली है और उनका स्थानीय संस्थाओं तथा पार्लियामेंट में कोई प्रतिनिधित्व नहीं रहा है।

३ संयुक्त राज्य अमरीका में राजनीतिक दल

रिपब्लिकन और डेमोक्रेट—1856 में दास प्रथा के विरोधियों ने, जिन्हें दासता के प्रश्न पर ह्विग दल की असफलता से बड़ी निराशा हुई थी, एक नया दल बनाया जो रिपब्लिकन दल कहलाया। यह उस समय का उदारवादी दल था, क्योंकि डेमोक्रेटिक दल दक्षिणी राज्यों में बागवानों के नेतृत्व में अनुदार बन गया था। वास्तव में दक्षिणी राज्यों द्वारा पथक् होना (secession), गृह युद्ध और उसने उपरांत पुनर्निर्माण के प्रश्नों का दलीय राजनीति पर गहरा प्रभाव पड़ा। संयुक्त राज्य अमरीका में रिपब्लिकन दल की विजय से दासता का अंत हुआ। 1880 तक संयुक्त राज्य अमरीका की दलीय राजनीति का आधार भौगोलिक बन चुका था। पूर्वगामी दास प्रथा वाले राज्यों से बाहर संघीय तथा राज्यों के चुनावों में रिपब्लिकन दल का प्रभुत्व रहा। 1860 के निर्वाचन में रिपब्लिकन दल पहली बार विजयी हुआ और 1912 तक वह

वादी सोसाइटी, जस पब्लिक सोसाइटी, समाजवादी मंडिबल एसोसिएशन, नेशनल तथा समाजवादी गिडर्रा के सभ ।

दल की नीति का निर्धारण करने वाला मुख्य अंग वापिस सम्मेलन है, जिसमें प्रत्येक सम्बन्ध साठन को 5,000 सदस्य के पीछे एक प्रतिनिधि मेजबान का अधिकार है, परन्तु पालियामेंट के सदस्य और उम्मीदवार इसमें पदन (ex officio) सदस्य होते हैं । 1953 के सम्मेलन में ट्रेड यूनियनों का हाथ में लगभग 64 लाख मतों में से 50 लाख मत थे । दल की नियमों का प्रशासन करता राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति (National Executive Committee) में निहित है । इसका चुनाव वापिस सम्मेलन द्वारा होता है, इसके कुल 25 सदस्य हैं जिनमें से 12 ट्रेड यूनियनों, 7 निर्वाचन-क्षेत्रीय संगठनों, एक सहकारी समितियों और 5 महिलाएँ सम्पूर्ण सम्मेलन द्वारा चुन जाते हैं, ससदीय दल के नेता, उप-नेता और दल का कोषाध्यक्ष इस समिति के पदों पर रहते हैं । यही नियम सम्मेलनों के बीच में नीति सम्बंधी प्रश्नों पर निर्णय करने नियमों को लागू करने और संगोपन सम्बंधी प्रस्ताव पेश करने के लिए उत्तरदायी है । इन अनुशासन बनाय रखने के सम्बंध में बड़े अधिकार प्राप्त हैं । राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति पालियामेंट के लिए निर्वाचन क्षेत्रों से संगठनों द्वारा उम्मीदवारों की छोट में भी महत्वपूर्ण भाग लेती है ।

दल का ससदीय अंग (Parliamentary Party) में सभी सदस्य सम्मिलित रहते हैं । इसमें अधिकारियों में सभापति, उप-सभापति, मुख्य सचिव और सदस्यों द्वारा निर्वाचित एक समिति है । मजदूरों की राष्ट्रीय परिषद् (The National Council of Labour) एक प्रकार का समन्वय स्थापित करते वाला निकाय है यह मजदूरों को प्रभावित करने का सभी मामलों के बारे में मामूली नीति में समुक्त वापसाही का निर्धारण करता है । इसके सदस्यों में 7-7 प्रतिनिधि, ट्रेड यूनियन कांग्रेस, सहकारी समितियों के सभ और ससदीय दल के राष्ट्रीय कार्यकारिणी परिषद् में मिलाकर तथा इन निकायों के सभापति और हेराल्ड का सम्पादक व लबर पीपल का एक प्रतिनिधि होते हैं ।

उदारवादी दल—ऐतिहासिक दृष्टि से उदारवादी स्वच्छाचारी शासन के विरोध की परम्परा के समर्थक हैं, जिसमें सत्तरहवीं और अठारहवीं शताब्दी में दल के सदस्यों को प्रेरित किया था । उद्देश्य उद्देश्य ज्ञान की सत्ता पर बल दिया और उन्नीसवीं शताब्दी में कुलीन हितों प्रजातन्त्री उदारवादी बन, जिन्होंने सत्ताधिकार के विस्तार के लिए कार्य किया । सरकारी प्रतिबंधों के विरोधी होने के कारण उद्देश्य आर्थिक क्षेत्र में स्वतंत्र व्यापार और उद्योग (laissez faire) का समर्थन किया, परन्तु अब उदारवादी दल में लोकप्रिय तत्त्वों में इस नीति के विरुद्ध सामाजिक सुधारों का समर्थन किया है ।¹ आजकल उदारवादी, जबकि समाजवाद को अस्वीकार करते हैं, पूँजीवादी व्यवस्था में बहुत से सुधार करना चाहते हैं । समाज की अर्थी व्यवस्था के लिए वे समाजीकरण को आवश्यक नहीं समझते, किन्तु यदि उससे औद्योगिक कुशलता में वृद्धि हो तो वे उसे स्वीकार कर सकते हैं । उनका यह भी विचार है कि सामाजिक सुधारों को उस सीमा से आगे बढ़ाया जा सकता है जिस सीमा तक उदारवादी जाना चाहते हैं । उदारवादियों की दृष्टि में एक ओर उदारवादियों पर धनिकों का अधिक प्रभाव है, जिस कारण न वे समाजधारण को सहायता करने में तत्पर नहीं हैं, दूसरी ओर वे मानते हैं कि मजदूर दल ट्रेड यूनियनों व समाजवादी सिद्धांतों से अत्यधिक प्रभावित हैं, फलतः वे व्यावहारिक सुधारों की ओर उचित ध्यान नहीं दे पाते । उनका

¹ Traditionally the liberals were the Party of political reform, free trade and laissez faire. While some liberals still profess their belief in free trade the Liberal party has discarded its allegiance both to that doctrine and to the policy of let alone —Munro a
Ayeast Governments of Europe p 224

वास्तव में, वदेशिक मामला में दोनों की नीति एक समान (bi partisan) है। आंतरिक क्षेत्र में भी उनकी नीतियाँ महत्वपूर्ण अंतर नहीं हैं। दोनों ही दल हवाई और अलास्का को राज्य पद दिलाने के पक्ष में रहे हैं, दोनों ही दल कम आय वालों के लिए गृह निर्माण व शिक्षा में सहायता देने का समर्थन करते हैं, दोनों ही दल सड़क सेना रखने और संयुक्त राष्ट्र को सहयोग देने का समर्थन करते हैं और दोनों ही दल कृषि उत्पादन में सहायता देने में विश्वास करते हैं, जिससे कि ऐती की पैदावार का मूल्य निर्धारित सीमा से नीचे न गिरे। मेकार्थी के अनुसार इस शाताब्दी में डेमोक्रेटिक दल ने आंतरिक तथा विदेशी मामलों में नियंत्रण किये हैं। इसने राष्ट्र सघ का प्रस्ताव रखा और संयुक्त राष्ट्र सघ की स्थापना में भाग लिया। इसने सामाजिक सुरक्षा के कार्यक्रम को स्थापित तथा विकसित किया, टेनसी वेली ऑयोरिटी एवं श्रमिक प्रबंधक सम्बंधों के बारे में आधारभूत कानून बनाये। इसके विपरीत, रिपब्लिकन दल परिवहन तथा नई बाता को स्वीकार करने में धीमा रहा है। यह नई बाता को सदेह की दृष्टि से देखता रहा है और अनिश्चित बाता के प्रति इसने भय प्रकट किया है।¹

दलीय संगठन—दोनों प्रमुख राजनीतिक दलों का संगठन पिरामिड जसा है और शासन के विभिन्न स्तरों—राष्ट्रीय, राज्य तथा स्थानीय स्तरों—पर प्रत्येक दल की इकाइयाँ हैं। सबसे नीचे के स्तर अर्थात् घरातल पर लगभग 1,25,000 निर्वाचन क्षेत्रीय संगठन हैं। इनका आकार जनसंख्या के घनत्व और मतदाताओं की संख्या पर निर्भर करता है। साधारणतया क्षेत्रीय सीमा (precinct) में 100 से 500 तक मतदाता सम्मिलित होते हैं। प्रत्येक क्षेत्रीय सीमा के संगठन की एक समिति है और उसका एक सभापति अथवा कप्तान होता है जिसका मतदाताओं से निकट सम्पर्क रहता है। ये सभापति अथवा कप्तान नवयुवक होते हैं, जो राजनीति को जीवन-व्यवसाय बनाते हैं। शहरी समुदाय में इनके ऊपर बाड समितियाँ होती हैं, बाड वह चुनाव क्षेत्र होता है, जिसमें शहर की परिपक्व सदस्य चुने जाते हैं। यह समिति क्षेत्रीय सीमा समितियों के कार्यों में समन्वय लाती है और स्थानीय समस्याओं अर्थात् म्युनिसिपल राजनीति से सम्बंधित रहती है। बाड समितियों के ऊपर नगर समिति होती है। ग्रामीण क्षेत्रों में क्लब या ग्राम समितियाँ क्षेत्रीय सीमा समितियों के ऊपर होती हैं।

काउंटी समितियाँ अथवा सभी छोटी समितियाँ के काम में समन्वय कायम करती हैं काउंटी शासन के मामलों से सम्बंध रखती हैं और महत्वपूर्ण मामलों में राज्यों की वैद्रीय समितियों से सम्बंध रखती हैं। सम्पूर्ण देश में लगभग 3,000 काउंटियाँ हैं और प्रायः सभी में एक या दोनो दलों के संगठन मिलते हैं। बहुत से राज्यों में राज्य तथा स्थानीय संगठनों के बीच जिला के दलीय संगठन भी हैं। उनकी स्थापना राज्यों में सीनेट, प्रतिनिधियों तथा कांग्रेस के चुनावों के लिए वन जिलों में की जाती है। अतः यह स्वाभाविक ही है कि इनका संगठन विभिन्न राज्यों तथा शहरी व ग्रामीण क्षेत्रों में भिन्न है। राज्यों की वैद्रीय समितियाँ राज्य में सम्पूर्ण दलीय संगठनों की देख रेख करती हैं, राज्य के निर्वाचित पदों और संयुक्त राज्य की सीनेट के लिए चुनाव अभियान का निर्देशन करती हैं। इन समितियों के सदस्यों को सत्या कुछ सदस्यों से लेकर सैकड़ों तक में होती है और उनकी छाट की विभिन्न पद्धतियाँ हैं—नियुक्ति या जिलों व काउंटियों आदि का प्रतिनिधित्व। जहाँ समितियों के सदस्यों की संख्या बड़ी होती है, वहाँ समितियाँ अपनी शक्तियाँ कार्याकारिणी समूहों को सौंप देती हैं। बहुधा राज्यों की समितियाँ के सभापति महत्वपूर्ण राजनीतिक नेता होते हैं।

प्रत्येक दल की राष्ट्रीय समिति दल के स्थायी संगठन में सबसे ऊपर जाती है। इसमें

राष्ट्रीय राजनीति म प्रभुत्वशाली बना रहा, पर तु 1912 तक रिपब्लिकन अनुदारवादी हो गये थे, अतएव 1933 से पूर्व डेमोक्रेटिक दल को राज्य के अधिकारी और अधिक क्षेत्र म स्वतंत्रता का समर्थक समझा जाता था। रिपब्लिकन को राष्ट्रीय शक्तियों म वृद्धि अर्थात् सविधान का उदार निवचन कराने वाला का दल माना जाता था, पर तु 1933 के बाद से दोनों दलों की नीतियों न पलटा गया। डेमोक्रेटिक और रिपब्लिकन दलों की नीतियों को क्रमशः उदारवादी और अनुदारवादी कहा गया है।¹ इसका कारण यह है कि 1932 से ही डेमोक्रेटिक दल के राष्ट्रपति फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने अधिक क्षेत्र म शासन द्वारा हस्तक्षेप की नीति को प्रारम्भ किया। 'न्यू डील' (New Deal) के प्रश्न पर रिपब्लिकन दल के उदारवादी डेमोक्रेटिक दल म आ गये। 1933 से कम आय वाले लोगों का श्रमिक वर्ग डेमोक्रेटिक दल का समर्थक रहा है और रिपब्लिकन दल का न मत्तदाताओं का अधिक समर्थन मिला है। धार्मिक आधार पर अधिकतर बौद्धिक डेमोक्रेटिक दल और प्रोटेस्टेंट रिपब्लिकन दल के समर्थक रहे हैं। 1912 से लेकर 1961 तक डेमोक्रेटिक दल का राष्ट्रपति लगभग 21 वर्ष तक रहे हैं और जोष राल म रिपब्लिकन दल के।

दलीय प्रश्न (Party Issues)—संयुक्त राज्य अमरीकी दलों के बीच कोई महत्त्वपूर्ण संझौतक मतभेद नहीं है, अतएव इनका कोई निश्चित ध्येय और कार्यक्रम नहीं रहा। वास्तव में, प्रजातंत्र और प्रतिनिधि शासन के बारे में दोनों का एक ही मत रहा है। दोनों का ही इस प्रकार की शासन पद्धति और देश में प्रेम म विश्वास है। दोनों ही दल देश की समृद्धि और प्रगति को बढ़ाने में प्रगतिशील रहे हैं। पर तु समय समय पर उनमें कुछ महत्त्वपूर्ण प्रश्नों पर मतभेद पैदा हुआ है—यथा देश में प्रभुत्व कृषि का हो या उद्योग का, आंतरिक मुद्दों, दास प्रथा, गृह युद्ध के उपरान्त पुनर्निर्माण सम्बंधी नीतियाँ, आयात निर्यात महसूल, पहले विश्व युद्ध के बाद राष्ट्र संधि की सदस्यता और बेकारों की सीधे संध सरकार द्वारा अथवा राज्यों के प्रशासन द्वारा आर्थिक सहायता आदि। 1936 में रिपब्लिकन दल ने अपने कार्यक्रम में ये बातें सम्मिलित की थी—राष्ट्र संध और विश्व व्यापार का सदस्य न बनना किन्तु मानवता के विकास हेतु राष्ट्र संध के साथ सहयोग करना, व्यापारिक क्षेत्र में आंतरिक उद्योगों की रक्षा, राष्ट्र की सुरक्षा के लिए काफी सेना रखने पर जोर, आदि। उसी वर्ष डेमोक्रेटिक दल ने यह कार्यक्रम अपनाया था—अर्थात् राष्ट्र के मामलों में न पड़ना, भले पड़ोसी की नीति, अमरीका की रक्षा के लिए सुदृढ़ सेना रखना, अंतर्राष्ट्रीय विवादों का पक्षों द्वारा निपटारा।

कुछ समय से रिपब्लिकन दल का कार्यक्रम यह रहा है—अमरीका के सभी राज्यों के बीच सुदृढ़ संगठन, संयुक्त राष्ट्र संध का समर्थन, सोवियत संध के विरुद्ध क्रियाशील पक्ष उठाना, राष्ट्रवादी चीन को अधिक से अधिक सहायता देना, सैनिक तैयारी, श्रमिकों के लिए बीमा तथा सामाजिक बीमा की योजनाएँ, उत्पादकों व श्रमिकों के हित में आयात कर की नीति, सहकारी उद्योगों पर सरकारी नियंत्रण का विरोध। दूसरी ओर डेमोक्रेटिक दल के कार्यक्रम में ये बातें सम्मिलित रही हैं—निजी उद्योगों का समर्थन, राज्यों में जाति भेद का अंत, सामाजिक कल्याण हेतु सरकार का उत्तरदायित्व, संयुक्त राष्ट्र संध का समर्थन, साम्यवाद के समर्थकों को सरकारी पदों से हटाना, सोवियत संध को प्रसन्न करने की नीति का विरोध, उत्तरी एटलांटिक संधि का समर्थन, यूरोप तथा अन्य पिछड़े हुए प्रजातंत्रों को आर्थिक सहायता। इससे स्पष्ट है कि दोनों ही दल साम्यवाद के विरोधी व संयुक्त राष्ट्र संध के समर्थक हैं।

¹ Since 1933 the national Democratic party has been recognised as the party of loose construction and the Republican party as the party of states rights and laissez-faire. The Democratic policies in the domestic affairs both before and after 1933 have been called liberal and the Republican policies conservative.—Potter Allen M., *American Government and Politics* p. 125

पुस्तक के आठवें भाग के पहने अध्याय में नगर मशीन की कार्यशाली का सुंदर वर्णन दिया उसी लेखक ने छठे अध्याय में 'टम ने हॉल' की मशीन का वर्णन दिया है। टवीड नामक वानिया त्रण में उस मशीन ने राष्ट्रीय संस्था के रूप में नाम पाया। टमने और टवीड नगर में और वॉस के सुंदर प्रतीक बन गये और नाम के अतिरिक्त इसे चीते का चिह्न भी मिला।¹ किसी मकान में आग लग जाती है तो क्षेत्रीय समिति का कप्तान वहाँ जाकर तुरंत पी वक्तियों को घन, कपड़े तथा चिकित्सा से सहायता का प्रबंध करता है।

इसी प्रकार के अन्य कार्य मतदाताओं अथवा जनता के लिए दलीय नेता करते हैं। इस उद्देश्य मानव सहायता और सेवा है, किंतु इसके पीछे राजनीति निहित है। इन सभी कार्यों उद्देश्य मतदाताओं को अपने प्रभाव में रखना और चुनाव में उनका समर्थन प्राप्त करना है। कार्यों के लिए धन, धनी समयको तथा अन्य अनुचित साधनों से एकत्रित किया जाता है। धन की प्राप्ति ठेको के देते, सरकारी धन व्यय करने में वैयक्तिक से होती है। उदाहरण के तौर पर नगर के प्रभावशाली नेता पहले ही यह पता लगा लेते हैं कि नगर की परिषद् किसी विशेष में सड़क चौड़ी करने जा रही है या पाक बनायेगी जिससे आस पास की भूमि का मूल्य जायेगा, वह पहले ही बहुत सी भूमि खरीद लेता है और उसे बेचकर काफी धन कमा लेता है। ऐसे ही कहीं कहीं जुआ खेलने की आज्ञा दी जाती है और उससे होने वाली आय में प्रभावशाली नेता कुछ भाग पाता है। परंतु अब कुछ समय से इस प्रकार के दूषित नेताओं की संख्या घट रही है, इसका कारण यह है कि नागरिक स्वयं सावजनिक मामलों में वृद्धिपूर्ण भाग लेने लगे हैं और वे बहुत सी बातों में प्रभावशाली नेताओं पर निर्भर नहीं करते। मतदाताओं की राजनीतिक शिक्षा का भी इस तुरी प्रथा को कम करने में महत्वपूर्ण भाग रहा है।

दलीय वित्त—अमरीकी राजनीति में धन का केन्द्रीय महत्व है। संयुक्त राज्य में अनेक पदों के लिए चुनाव होते हैं, क्षेत्रफल व जनसंख्या दोनों में ही देश बहुत बड़ा है। करोड़ों मतदाताओं तक पहुँच करने के लिए संचार व प्रचार के आधुनिक साधनों—रेडियो, समाचार पत्र, टेलीविजन और चुनाव साहित्य पर चुनाव अभियान में बहुत धन व्यय होता है। 1963 में दोनों दलों ने लगभग 140 लाख डॉलर व्यय किया। 1940 के एक कानून (Hatch Act) द्वारा यह प्रतिबंध लगाया गया कि कोई भी दल एक चुनाव अभियान में 30 लाख डॉलर से अधिक व्यय नहीं करेगा। इस कानून से बचने के लिए अतिरिक्त व्यय को राज्या का अन्य सहायक निकायों पर किया हुआ व्यय बता दिया जाता है। आवश्यक कार्यों के लिए भी बहुत बड़ी धन राशि चाहिए। दल द्वारा नामजदगी कराने के लिए उम्मीदवार और उसके साथी काफी धन देते हैं। यह सच है कि बिना धन के कोई भी नागरिक महत्वपूर्ण पद पाने की आशा नहीं कर सकता। साधारणतया, इन कार्यों के लिए धन इन चार मुख्य स्रोतों से प्राप्त होता है—धनी व्यक्ति, पद धारण करने वाले, पद पाने का प्रयत्न करने वाले और नागरिकों से जो ऐसे आर्थिक कार्यों में लगे हों जिन्हें सरकार की नीति से लाभ हो सकता हो। संयुक्त राज्य अमरीका में सदस्यता से चढ़े द्वारा काफी धन इकट्ठा नहीं हुआ, व्यक्तिगत चढ़ावों की अपेक्षा अन्य स्रोतों से प्राप्त धन की राशि बहुत बड़ी होती है। बड़े चढ़ावों के व्यक्ति अथवा फर्म देते हैं जिन्हें दल विशेष के जीतने पर सरकारी नीति व कार्यक्रम से काफी लाभ पहुँचने की आशा होती है। कई जाँचा और छानबीन के द्वारा पता चलता है कि प्रारम्भिक चुनावों में काफी धन व्यय किया जाता है और यह धन धनी दानकर्त्ताओं से स्वायत्त रूप से मिलता है। इसी कारण अधिकतर राज्या में अभियान पर व्यय की विनियमित करने के लिए बहुत से कानून बनाये हैं।

प्रत्येक राज्य अपना प्रभुत्व म एक चुन चुन और एक स्त्री निय जात है। नुन सदस्या की संख्या जो प्रत्येक दल म 100 स ऊपर होती है, जिनकी दल क राष्ट्रीय सम्मेलन म भाग लेने वाल प्रतिनिधि मण्डल द्वारा छंट की जाती है पर तु कुछ राज्या म एसी व्यवस्था भी है कि उनकी छंट राज्या के सम्मेलन जयवा समितिवा द्वारा की जाय। प्रत्येक दल क राष्ट्रीय संगठन म सबसे अधिक महत्व राष्ट्रीय समिति का है, जिनका मुख्य काम राष्ट्रीय का चुनाव सज्जा होता है। राष्ट्रीय समिति क अन्य महत्वपूर्ण काम म है—राष्ट्रीय सम्मेलन क लिए समय और स्थान का नियम करना, प्रतिनिधियों क चुनाव के लिए आदेश विज्ञापन, सम्मेलन क लिए प्रारम्भिक तयारियाँ करना, सम्मेलन क बाद एक राष्ट्रीय सभापति की चुनाव, और उा निर्वाचन अभियान क संचालन म सभी प्रकार की सहायता देना। वास्तव म, राष्ट्रीय समिति क ऊपर राष्ट्रीय क चुनाव अभियान म सभापति का काम, तापति क समान होता है। सभापति ही चुनाव सम्बधी सभी दायित्वों की सम्भालता है। उा क जय सहायक अधिकारिया म एक या अधिक उप सभापति एवं इश्टरी एक महायन सफ्टरी, एक रोपाध्य आदि हात है। राष्ट्रीय सभापति एक ताम वारिणी समिति की नामजद करता है। दल समिति के सदस्य चुनाव अभियान म उमर सहायता और परामर्शदातावा का काम करते हैं। यह समिति जीत वष तक काम करती है। राष्ट्रीय सभापति के नियन्त्रण म क जीत वासिलय क विभिन्न अधिकारी ताम प्रकार धन-नपय और अन्य प्रकार के चुनाव आदि काम करते हैं। दल अधिकृत सोनटरा और प्रतिनिधि-मदन क सदस्या क चुनाव शु पृथक् अभियान समितियों में सगठित की जाती हैं।

आज उच्च स्था क कारण राष्ट्रीय अण दल का नता होता है। जिस दल का ताम राष्ट्रीय ताम होता, यह दल अपा राष्ट्रीय पद क उम्मीदवार का ही ताम मानता है। प्रत्येक दल क कुछ प्रभावशाली सोनटर तथा अन्य राजनीति तामकर्ता भी ताम होते हैं। राष्ट्रीय नृप के अनिर्वाक नीय क स्तरा पर भी दल क ताम होता है। दलीय संगठन और नेतावा क साथ उा अनुयायियों और साधारण मनुष्य क सदस्य होते हैं। दल क वही व्यक्ति सदस्य होते हैं जिनका नाम दल की चुचिया म रहते हैं और उा इनक प्रारम्भिक तथा अन्य चुनावों म भाग ल सकते हैं। चुनावों म प्रत्येक दल की मतदातावा की एसी बहुत बड़ी सदस्या का समर्थन प्राप्त होता है जो उा उम्मीदवाश क पक्ष म मत देते हैं, कि तु दल क सदस्य नहीं होते। दल क सदस्या म ल सगनग आधे सदस्य उसकी गतिविधिया म सक्रिय भाग लेते हैं। वास्तव म, दल की शक्ति का सबसे महत्वपूर्ण सात विभिन्न स्तरा पर अन्य अधिकारिया का नियोजन होता है, अतएव दल का काम मुख्यत एत व्यक्ति करते हैं जो राजनीति की जीवन व्यवसाय बना लेते हैं और जिन्हें राजनीतिवा कला का बड़ा अनुभव होता है। अब ता समुक्त राज्य अमरीका की सरकारी सेवावा म भरती का आधार बन गया है, कि तु प्रारम्भिक काल म वहाँ लूट की पद्धति (spoils system) की अपनाया गया था, जिसक अनुसार राष्ट्रीयपति के चुनाव के बाद विजयी दल क समर्थन और वासकर्तावा की सरकारी नौकरियाँ दी जाती थीं।

उपयुक्त कारणों म समुक्त राज्य अमरीका के दलीय संगठन म तुलत तथा व्यावसायिक राजनीतिवा नेतावा का वाहुल्य है। संगठन का काम मशीन की तरह संचालित होता है, इसी कारण विभिन्न संगठनों के लिये दलीय मशीन, नगर मशीन एवं ग्राम मशीन प्रचलित है। प्रत्येक दल के संगठन म विभिन्न इनाइया क संगठन अथवा मशीन पर कुछ प्रभावशाली नेताओ (bosses) का नियन्त्रण रहता है और उनके साथियों के गुट (rings) का जाते हैं।¹ प्रोगा की

¹ The boss is a political leader who maintains political power through corruption spoils and patronage. The machine is the organisation through which the dominant group of individuals rules. Political machines and bosses have flourished in American urban communities. —Ferguson and McHenry *The American System of Government* p 203

आर्थिक पुनर्निर्माण के लिए मिलकर कार्य करने की अपील की। 1945 में हुई साम्यवादी कांग्रेस गणतन्त्रीय परम्परा से सम्बन्धित विचारों का समन्वय किया। यह कहता है प्रभुता राष्ट्रनिहित है और उसका प्रयोग सबव्यापी मताधिकार पर आधारित निर्वाचित नेशनल एसेम्बली द्वारा होना चाहिए। इसने मानव अधिकारों की घोषणा के सिद्धांतों, पूजा की स्वतन्त्र अभिव्यक्ति और सभा करने की स्वतन्त्रता, राज्य और चर्च के पृथक्त्व, समान अधिकार आदि व भी समन्वय किया।

सभी देशों के साम्यवादी दलों की रचना, उनका संगठन व कार्यक्रम एक दूसरे से बहुत मिलते हैं। परन्तु प्रत्येक देश के साम्यवादी दल पर उस देश की विशिष्ट परिस्थितियों का प्रभाव भी पड़ा है। फ्रांस का साम्यवादी दल सम्पूर्ण राजनीतिक शक्ति प्राप्त करना चाहता है। वास्तव में यह प्रजातन्त्रात्मक सस्थाओं और प्रक्रियाओं का विरोधी है। संसदीय पद्धति को स्वीकार करने केवल इसकी एक चाल है। दल का बँध और अबँध दोनों ही प्रकार का संगठन रहता है। जब यह बँध कार्यवाही को स्वीकार कर लेता है तब भी यह अबँध और गुप्त संगठन को बनाय रखता है अपने सिद्धांतों और चालों से यह सबसाधारण का दल बना हुआ है और इस व्यापक लोकप्रियता प्राप्त है। इसका संसद पद्धति में विश्वास नहीं है, किन्तु अपने प्रभाव को बनाये रखने और उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए दल संसद में अधिक से अधिक प्रतिनिधित्व को आवश्यक समझता है। इसके दो मुख्य उद्देश्य, संक्षेप में ये हैं—(1) विश्व क्रांति को सावियत विदेश नीति के समन्वय द्वारा आगे बढ़ाना, और (2) देश में सम्पूर्ण राजनीतिक सत्ता प्राप्त करना।

जहाँ तक दल के सदस्यों की संख्या का प्रश्न है, उनमें दो बार बड़ी वृद्धि हुई—लोकप्रिय मोर्चे और फ्रांस को स्वतन्त्र बनाने के समय पहले अवसर पर 1934 और 1937 के बीच सदस्यों की संख्या 45,000 से बढ़कर तीन लाख से ऊपर हो गयी थी। दूसरे अवसर पर सदस्यों की संख्या में वृद्धि इस प्रकार हुई—1944 में यह चार लाख से कम थी, परन्तु 1943 तक संख्या नौ लाख से ऊपर पहुँच गयी। तीन वर्ष बाद ही संख्या 7½ लाख रह गयी और 1952 तक छ लाख से भी कम हो गयी थी। साम्यवादी दल की एक विशेषता यह रही है कि यह नवयुवकों की भरती पर बहुत बल देता है। दल को जनता का भी व्यापक समन्वय मिलता रहा है। 1936 में दल को पंद्रह लाख अथवा 15% से कम मत प्राप्त हुए थे, परन्तु 1945 में उसको मिले मतों की संख्या 50 लाख और 26 प्रतिशत से अधिक रही। 1946 के बाद उसके पक्ष में डाले गये मतों की संख्या में कमी आयी। 1946 के कुछ महीनों को छोड़कर, साम्यवादी दल को अब किसी भी दल से सदा ही अधिक मत प्राप्त हुए हैं, यहाँ तक कि 1958 के चुनावों में भी, जिनके परिणामस्वरूप नेशनल एसेम्बली में दल के प्रतिनिधियों की संख्या 142 से घटकर केवल 10 रह गयी, दल को प्रथम मतदान में 38 लाख से ऊपर मत प्राप्त हुए। उसके सहायक संगठनों में सबसे बड़ा मजदूरों का संगठन सी० जी० टी० (C G T) है। दल का संगठन प्रजातन्त्रात्मक नहीं है, नीचे के स्तरों के सभी संगठनों को उच्चस्तरीय संगठन के नियमों को मानना पड़ता है।

समाजवादी दल—वामपंथी दल। साम्यवादी दल के बाद दूसरा स्थान समाजवादी दल का है। इसकी स्थापना 1905 में हुई थी, जबकि बहुत से समाजवादी तत्त्व एक दल में संगठित हुए। मद्यपि यह दल भी मार्क्स के सिद्धांतों में विश्वास करता है और अपने को वाम-समूह व क्रांति का दल बताता है, यह अधिनायकवादी और आतंकवादी तरीकों को पसंद नहीं करता। अतः अपने स्वरूप में यह दल विकासवादी है। तीसरे गणतन्त्र में यह उच्च संसद (Senate) के अन्त और स्त्रियों को मताधिकार दिलाने का पक्षपाती था। साधारणतया यह श्रमिकों के हित में प्रगतिशील कानून निर्माण, छोटे भूस्वामियों के हित में कृषि सम्बन्धी विधि निर्माण, और राज्य के एकाधिकार को विस्तृत कराने का समर्थक रहा है। समाजवादी दल काफी पुराना है, किन्तु इस

3 फ्रांस में राजनीतिक दल

एक अंग्रेज और अमरीकी के लिए फ्रांसीसी दलों का चित्र भ्रम पैदा करने वाला है। वहाँ सुदृढ़ दलीय संगठन का अभाव है, सिवाय साम्यवादियों के। ऐसे समूहों का उदय हुआ है जिनका सदस्य बाहर दलीय संगठन ही नहीं है और सदस्य से बाहर कुछ दलीय संगठन ऐसे हैं जिनका सदस्य में कोई समूह प्रतिनिधित्व नहीं करते।¹ प्रमुख दलों का संक्षिप्त परिचय निम्न लिखित है—

साम्यवादी दल—इस दल की स्थापना 1920 में हुई थी। वॉरन के अनुसार दल का आधारभूत ग्रंथ सोवियत संघ के साम्यवादी दल का इतिहास (History of the Communist Party of the Soviet Union) रहा है। साम्यवादी दल के सदस्य मार्क्स और लेनिन द्वारा प्रतिपादित सिद्धांतों में विश्वास करते हैं। 1944 तक दल के सदस्य मास्को स्थित इंटरनेशनल के निर्देशों के अधीन कार्य करते थे। उनके कार्यक्रम में मुख्य बातें ये हैं—क्रांतिकारी उपायों द्वारा पूंजीवादी व्यवस्था को उखाड़ फेंकना, सर्वहारा वर्ग का अधिनायकत्व, उत्पादन तथा वितरण आदि के साधनों का समाजीकरण। साधारणतया दल का तरीका मास्को द्वारा स्वीकृत कार्यक्रमों को सीमाओं के भीतर अपने कार्यक्रम पर चलना रहा है। इसका क्रमलिपि से ठीक सम्बन्ध क्या है, यह तो बताना कठिन है, किंतु यह स्पष्ट है कि इसके कार्यों और अन्य यूरोपीय देशों के साम्यवादी दलों के कार्यों में समन्वय है और इसकी नीति सोवियत संघ की वदेशिक नीति से प्रभावित होती है, यद्यपि इसका कार्यक्रम फ्रांस की परिस्थितियों के अनुसार ढला है।

साम्यवादी दल का आधार अतिवादी दामपत्य है और इसे 25 प्रतिशत से अधिक निर्वाचक मण्डल का समर्थन प्राप्त रहा है। साम्यवादी दल की जड़ें समाजवादी विचारधारा में गड़ी हैं। प्रथम विश्व युद्ध के बाद फ्रांस में, साथी देशों की विजय होने पर भी आर्थिक स्थिति काफी बिगड़ी थी। उस समय समाजवादी दल और ट्रेड यूनियनों के समर्थकों की संख्या बढ़ी। परंतु समाजवाद के अधिकतर समर्थकों ने यह अनुभव किया कि सुधारवादी (reformist or revisionist) तथा अन्य दलों से मिलकर चलने वाली पूंजीवादी नीति सफल सिद्ध न होगी। उन पर रूस में हुई बोल्शेविक क्रांति का भी प्रभाव पड़ा। उस समय तक समाजवादी और साम्यवादी समूहों में जो एकता रही थी, वह भंग हो गई और साम्यवादी दल का संगठन समाजवादी दल से अधिक व्यापक बन गया। परंतु 1933 में जर्मनी में हिटलर के अभ्युदय से साम्यवादी दल को बड़ा धक्का लगा। 1934 की फरवरी में साम्यवादी दल ने धार्मिक वर्गीय पेरिस के जिले में फासिस्ट विरोधी प्रदर्शन संगठित किया।

1939 तक साम्यवादी दल में एक लाख से अधिक सदस्य थे। उस समय तक यह फासिस्टवाद और जर्मन विदेश नीति का कट्टर विरोधी था। किंतु जस ही हिटलर और स्टालिन में मेल हुआ, साम्यवादी दल की नीति में भी परिवर्तन हो गया। साम्यवादी दल ने दोनों देशों के मेल को 'शांतिमय कार्य' बताया। इस नीति से अनेक साम्यवादी कार्यकर्त्ताओं और समर्थकों की धक्का लगा। साम्यवादी दल ने जून 1941 तक जबकि हिटलर ने रूस पर आक्रमण किया, जर्मनी के साथ तुरंत संधि करने का समर्थन किया। परंतु रूस पर जर्मनी का आक्रमण के बाद ही साम्यवादी दल ने जर्मनी और विषी शासन (Vichy regime) के प्रति विरोध की नीति अपनायी। फ्रांस पर जर्मन आधिपत्य के दौरान साम्यवादियों ने 'हिटलर के नरक में' (In the hell of Hitler) किया और अन्य विरोधी समूहों (resistance groups) में सहयोग दिया। इस के परिणामस्वरूप साम्यवादी दल ने अनेक सामाजिक व राजनीतिक मुद्दों का मार्ग चलाया।

भी इसके सदस्य हैं। इसके नेता इनमें अ साम्प्रदायिक दल मानते हैं।¹

जबकि मानसवादी कार्यक्रम आधारित कारणों से निर्धारित विचारों पर आधारित हैं एम० आर० पी० के प्रजातन्त्र में आर्थिक तत्त्व मानव तत्त्व के अधीन रहता है। इन दल के समयका वा विश्वास प्रजातन्त्र में है, ऐसा प्रजातन्त्र जो सामाजिक और आर्थिक भी हो। यह उदारवाद पर आधारित पूँजीवादी व्यवस्था का विरोधी है। साथ ही यह सर्वाधिकारवादी राज्य का धार विरोधी है। इनके कई वाता में जाधुनिय उदारवाद का इन अपनाया है। इसने राष्ट्रीयकरण और सामाजिक सुरक्षा के कई विधियों के पक्ष में मतदान किया। यह पूँजीवादी शासन व वन संपत्ति के अस्तित्व को मानता है। यह श्रमिक वर्ग को समस्याओं का प्रति जागरूक है और श्रमिकों में इसके समर्थन भी है। दलने में, इसके कार्यक्रम की अन्तर्द्वारा समाजवादी कार्यक्रम से कम क्रांतिकारी है। एम० आर० पी० आंदोलन उपनिवेशों में फ्रांस के अधिपति और प्रतिष्ठा का बड़ा पक्षी समर्थन रहा है। जब 'म डेस फ्रांस' ने इंडोचीन में संपन्न किया तो एम० आर० पी० ने समाजवादियों और उग्रवादियों से बढ़कर उस नीति का डटकर विरोध किया। यह फ्रांसीसी साम्राज्य के किसी भी भाग को स्वतन्त्रता प्रदान किए जाने का विरोधी रहा है, यद्यपि यह सभी भागों में उपनिवेशों में वहाँ की जनता के लिए सामाजिक कल्याण और व्यापक स्वायत्तता के विस्तार का समर्थक है। आरम्भ में इस आंदोलन का समय 'डि गॉल' के व्यक्तित्व से अधिक निष्ठा का रहा और निर्वाचकों के बड़े समूह इस डि गॉल का दल समर्थते थे। 1947 में यह दल 'डि गॉल' से राजनीतिक कारणों से अपने हित में अलग हो गया।

1945 में एम० आर० पी० ने फ्रांस के अर्थ दल द्वारा माँय सगठन आनाया अर्थात् उसने स्थानीय संवर्धन, प्रादेशिक फेडरेशन और राष्ट्रीय कांग्रेस तथा कार्यकारिणी स्थापित की। संवर्धन में 75 सगठन साधारणतया कम्यूनों के आधार पर गठित हैं। संवर्धन में कम से कम दस सदस्य होना जरूरी है और एक कार्यकारिणी भी जिसे सदस्य चुनते हैं। एक डिपार्टमेंट के संवर्धनों से मिलकर फेडरेशन बनती है। केन्द्रीय सगठन से सम्बंधित होने के लिए एक फेडरेशन में कम से कम दस संवर्धन और 100 सदस्य होने जरूरी हैं। विभिन्न फेडरेशन अपना अपना सविधान बनाते हैं, जो मुख्य वाता में एक ही नमूने के होते हैं। प्रत्येक फेडरेशन में एक कांग्रेस होती है और एक कार्यकारिणी समिति भी। आंदोलन का राष्ट्रीय सगठन काफी पचीसा है। उसके दो विधायी भाग हैं—नेशनल कांग्रेस और नेशनल कमेटी और कार्यपालिका के चार अंग हैं—प्रधान, सेक्रेटरी जनरल, कार्यपालिका कमीशन और ब्यूरो। नेशनल कांग्रेस में फेडरेशन का प्रतिनिधित्व रहता है और कांग्रेस का मुख्य कार्य दल की नीति व कार्यक्रम का निर्धारण तथा दलीय नेताओं का निर्वाचन करना है। नेशनल कमेटी एक प्रकार से कांग्रेस के अधीन उसी का दूसरा रूप है। यह चार प्रकार के सदस्यों से मिलकर बनती है—पदेन सदस्य, पार्लियामेंट के प्रतिनिधि, फेडरेशन के प्रतिनिधि और विनियुक्त सदस्य। कमेटी कांग्रेस से छोटा निकाय है जिसे दो वार्षिक कांग्रेसों के बीच में महत्वपूर्ण निर्णय करने के लिए बुलाया जा सकता है। नेशनल कमेटी की बैठकों के बीच में कार्यकारी कमीशन को सभी अविलम्ब कार्यवाही वाले निर्णय करने होते हैं। ब्यूरो एक प्रकार से कार्यपालिका कमीशन सेक्रेटरी जनरल के बीच एक निकाय के रूप में है।

डि गॉल के समर्थक—प्रायः सभी फ्रांसीसी सुदृढ़ शासन की आवश्यकता का भली प्रकार अनुभव करते हैं। बहुत ही कम फ्रांसीसी ऐसे होते जिन्हें जनरल डि गॉल की बौद्धिक ईमानदारी में संदेह रहा हो। स्थायी शासन के दौरान सार्वजनिक सत्ता के संरक्षण के रूप में उन बहुत बड़ी

¹ It is not a religious party but it claims to be a party inspired by Christian ideals Hence moral and spiritual questions play an important part in its programme —Duverger M The French Political System p 109

अभी तक ब्रिटेन के मजदूर दल की भाँति मजदूर वर्ग का समर्थन नहीं मिल पाया है। दूसरे विश्व युद्ध के ठीक पहले समाजवादी दल (S F I O) सभी दलों में सबसे बड़ा था और इससे आशा की जाती थी कि स्वातंत्र्य आंदोलन में भाग लेने के बाद यह अधिक शक्तिशाली बन सकेगा, किन्तु ऐसा नहीं हुआ, क्योंकि फ्रांस में (भारत की भाँति) साम्यवादी दल का भी जोर है जो समाजवादी दल को बढ़ने नहीं देता। युद्ध के बाद ही पूर्व की भाँति समाजवादी दल के सिद्धांतों और व्यवहार में विरोध है। फ्रांस के अधिकांश मजदूर मध्यम वर्ग के नेतृत्व पर विश्वास नहीं करते, जबकि ब्रिटेन में समाजवादी दल को मध्यम वर्ग और श्रमिक वर्ग दोनों का ही समर्थन प्राप्त है। दल के भीतर भी सदस्यों के समूहों की भिन्न विचार प्रवृत्तियाँ (tendencies) और विशेष समूह हैं, जिनमें आंतरिक संघर्ष रहता है। यद्यपि दूसरे विश्वयुद्ध के बाद इस दल का लियो ब्लेम् के नेतृत्व में कुछ समय के लिए मंत्रिमण्डल भी बना फिर भी यह दल व्यापक नहीं बन पाया है।

इसका संगठन आरम्भ से अब तक एक ही समान रहा है, जो एक पिरामिड जैसा है। इसकी निम्नतम इकाइयाँ संघसंघ कहलाती हैं जो कम्प्यूना के टना और एरो डाइजमट में संगठित हैं। संघसंघों से मिलकर प्रत्येक डिपार्टमेंट में एक फेडरेशन बनती है। संघसंघों के डेलीगेट फेडरल कांग्रेस बनाते हैं। फेडरेशन के डेलीगेटों से मिलकर राष्ट्रीय कांग्रेस बनती है। राष्ट्रीय कांग्रेस की एक राष्ट्रीय परिषद् है। कांग्रेस एक निर्देश समिति चुनती है और यह समिति एक जनरल सेक्रेटरी को नियुक्त करती है। साधारणतया विभिन्न प्रतिनिध्यात्मक अंगों की बनावट का आधार आनुपातिक प्रतिनिधित्व है। दो वार्षिक कांग्रेसों के बीच दल में निर्देशन का कार्य दो निकाय करते हैं—नेशनल कौंसिल और कार्यकारिणी परिषद् (Executive Council)। नेशनल कौंसिल साधारणतया तीन माह में एक बार एकत्रित होती है। इसमें प्रत्येक फेडरेशन का एक प्रतिनिधि रहता है, उसकी बैठकों में कार्यकारिणी परिषद् और संसदीय दल के प्रतिनिधि भी सम्मिलित हो सकते हैं किन्तु मत नहीं दे सकते। दल की सत्ता का वास्तव में प्रयोग कार्यकारिणी परिषद् द्वारा होता है। यह व्यवहार में दलीय नीति और कार्यक्रम का निष्पत्ति करती है तथा अनुशासन को लागू करती और पार्लियामेंट के सदस्य भी इसके नियंत्रण में रहते हैं। 1937 में इसके सदस्यों की संख्या तीन लाख से कुछ ही कम थी और 1952 में केवल एक लाख के लगभग रही।

लोकप्रिय गणतन्त्रीय आन्दोलन (Movement Republicain Populaire)—इस आन्दोलन की उत्पत्ति 1940-44 के बीच की घटनाओं से सम्बंधित है। इसका आधार जर्मन आक्रांताओं और विचो शासन के प्रति विरोधी आन्दोलन रहा। इसका सम्बंध क्रिश्चियन प्रजातंत्र से है, यद्यपि यद्यपि यह एक छोटे दल 'जन प्रजातन्त्रात्मक दल' है, (Peoples Democratic Party) जिसकी स्थापना 1924 में हुई थी, वजस है। इस प्रकार के दल की स्थापना फ्रांस के लिए कोई नयी बात नहीं है। वास्तव में, जर्मनी, इटली व बेल्जियम आदि देशों में चल रहे क्रिश्चियन प्रजातन्त्र आन्दोलन से इसे अलग नहीं किया जा सकता। दल के सिद्धान्त क्रिश्चियन प्रजातन्त्र के मतानुसार हैं। यूरोप में विशेष रूप से उत्तरीसवी शताब्दी में चर्च एक अनुदार दलीय शक्ति या और फ्रांस के कॅथोलिक चर्च अथवा दक्षिणायनी समूहों में एकता स्थापित करने वाला तत्त्व था। एम० आर० पी० का विश्वास ईसाई प्रजातन्त्र की स्थापना में है। इसका मुख्य उद्देश्य मध्य का दल रहना है। चूँकि यह गणतन्त्रात्मक व प्रजातन्त्रात्मक शासन का जोरदार समर्थन करता है, अतएव यह आन्दोलन परम्परागत दक्षिणायन से अलग है। एम० आर० पी० में कॅथोलिक ईसाइयाँ की बड़ी संख्या सम्मिलित है परन्तु प्रोटेस्टेंट ईसाई व यहूदी

मई 1958 में डि गॉल ने यह घोषणा की कि वह राष्ट्र को फिर अपनी सेवाएँ प्रदान करेगा और गणतंत्र की शक्तियाँ को धारण करेगा। यह घोषणा उस राजनीति से अलग हान के लगभग 5 वर्ष बाद की गयी थी। 1955 से लेकर 1957 तक बन प्रत्यक्ष मंत्रिमण्डल के माध्यम से अल्जीरिया का युद्ध और राजकीय चिन्त की समस्याएँ महत्वपूर्ण रही। आर्थिक कठिनाइयों के कारण अल्जीरिया में राजनीति दल की अविलम्ब आवश्यकता को सभी अनुभव कर रहे थे। ऐसी परिस्थितियों में तत्कालीन राष्ट्रपति रेन वाटि ने नेशनल एसेम्बली में यह घोषित किया कि यदि उसने डि गॉल को प्रधानमंत्री के रूप में स्वीकार नहीं किया तो वह स्वयं त्यागपत्र दे देगा। एसेम्बली ने डि गॉल और उसकी शक्तों को काफी बहुमत में स्वीकार कर लिया और फिर संसदन के अधिकार डि गॉल को प्राप्त हुए। उसके प्रभाव के अधीन फ्रांस का वर्तमान सविधान बना।

देशीय समाजवादी और आर० जी० आर०—वर्तमान सत्तावादी के आरम्भ से 1936 तक यह एक प्रमुख दल के रूप में नीचे की मध्यम श्रेणी के वर्गों, छोटे दुकानदारों, किसानों, छोटे व्यवसायों के सदस्यों का प्रतिनिधित्व करता रहा। चौथे गणतंत्र के आरम्भ पर यह छोटे दल के रूप में रह गया, किन्तु धीरे-धीरे इसका जोर बढ़ा। 1948 में गणतंत्र परिवर्द्ध के चुनाव में आर० जी० आर० को समाजवादियों और डि गॉल के आर० पी० एफ० से अधिक स्थान मिले। आर० जी० आर० (Rally of Republicans of the Left) वास्तव में छोटे मजदूरों की समूहों का निर्वाचन के लिए एक समूह है, जिसमें मुख्य रूप से देशीय समाजवादी और यू० डी० एस० आर० (The Democratic and Socialist Resistance Union) है। अल्प दलों की भाँति देशीय समाजवादी का संगठन है। इसकी राष्ट्रीय कांग्रेस के नीचे डिपार्टमेंटों की फेडरेशन् हैं, जिन्हें काफी स्वाधीनता प्राप्त है। राष्ट्रीय कांग्रेस की एक कार्यकारिणी समिति और एक कार्यकारिणी कमीटी भी है, जिसमें कार्यकारिणी समिति और मजदूरों की समूह के सदस्य हैं और जो महत्वपूर्ण प्रश्नों का निर्धारण करता है। परन्तु दल का अनुशासन बहुत ढीला है, यहाँ तक कि दल के सदस्य ऐसे मंत्रिमण्डल का भी विरोध कर बैठते हैं जिसमें कि दल के मंत्री सम्मिलित हों।

प्रगतिवादी—आर० जी० आर० के दक्षिण में कई छोटे छोटे दल हैं, जिनमें कार्यक्रम भी स्पष्ट नहीं हैं। उन सभी को हम अनुदारवादी समूह में रख सकते हैं। 1946 के चुनाव में इनमें स्वतंत्र, किसानों व सामाजिक कार्य दल और पी० आर० एल० (Republican Party of Liberty) सम्मिलित थे। इन्होंने मिलकर 1955 के चुनाव लड़े और इनके मिले हुए सगठन का नाम चौथी शक्ति (Fourth Force) पड़ा। साधारणतया अनुदारवादी दल परम्परागत सस्याओं, परिवार और बच्चे के समर्थक हैं, वे राज्य द्वारा चर्च स्कूलों को सरकारी सहायता दिवाने के पक्ष में हैं और राष्ट्रीयकरण तथा आर्थिक नियोजन का विरोध करते हैं।

यू० एन० आर० (U N R)—इसकी रचना 1958 में आम चुनावों से दो माह पूर्व हुई। वास्तव में यह आर० पी० एफ० की ही नया नाम से फिर से स्थापना रही। इसका निर्माण डि गॉल के समर्थक तीन बड़े समूहों से मिलकर हुआ। उनके विलयन के समय सबसे प्रमुख नेता सूस्टले (Soustelle) था, परन्तु उसे नये सगठन का प्रधान बनाया गया। प्रधान के स्थान पर 15 मंचालकों का समूह नियुक्त किया गया, जिससे स्पष्ट है कि इसका वास्तविक नेता डि गॉल था। दल नियमों के अनुसार आधारभूत इकाईयों निर्वाचन क्षेत्रों के सगठन हैं, जिनसे मिलकर डिपार्टमेंटों में संघ बने हैं। राष्ट्रीय स्तर पर अल्प दलों की तरह इसकी भी एक नेशनल कांग्रेस, एक नेशनल कौंसिल, एक वैश्वीय समिति, एक राजनीतिव समिति और सचिवालय हैं। दल डि गॉल के दो लक्ष्यों का समर्थक है—(1) फ्रांस को राजनीतिक स्वायत्तता प्रदान करना, और (2) उसे फिर से विश्व की एक बड़ी शक्ति का पद दिखाना।

जनसंख्या का विश्वास और निष्ठा प्राप्त रहे। वह शत्रु देशों के प्रति विरोध की भावना का व्यक्तिगत रूप था, वह फ्रांस का ही प्रतीक था। डि गॉले, जिस देह उन सभी के प्रति घणा रखता था जिनका तृतीय गणतन्त्र के अंतिम वर्षों से सम्बन्ध था। इसका कारण यह था कि वही नेता फ्रांस जैसे शक्तिशाली राज्य को अशक्त और विभाज्य बनाने के लिए उत्तरदायी थे। जनरल डि गॉले द्वितीय विश्वयुद्ध से पूर्वकालीन राजनीतिक नेताओं को उनकी गुटबंदी और फलहीन राजनीति के लिए घणा की दृष्टि से देखते थे। साथ ही वह तृतीय गणतन्त्र की सांविधानिक पद्धति अर्थात् सांसद शासन का भी विरोधी थे।

डि गॉले ने जर्मन आधिपत्य और विचित्र शासन के विरुद्ध संपन्न का सफलतापूर्वक नेतृत्व किया। उसके बाद वह अस्थायी शासन का मुख्य अधिकारी रहे। उस रूप में उसके हाथों में गणतन्त्र के राष्ट्रपति और प्रधानमंत्री की शक्तियाँ निहित रही। अस्थायी शासन के काल में फ्रांस में कई सामाजिक व आर्थिक सुधार हुए, कोयले की खानों व बड़े बैंकों का राष्ट्रीयकरण हुआ और मजदूर संघों को फिर से स्वतन्त्रता प्रदान की गयी। परंतु डि गॉले के नेतृत्व में स्थापित अस्थायी शासन उस समय उत्पन्न हुई गम्भीर आर्थिक समस्याओं को, जिनका सम्बन्ध वित्त खाद्य प्रशासन से था, हल न कर सका। साम्यवादियों ने डि गॉले और उसके साथियों के विरुद्ध प्रचार किया। उन्होंने डि गॉले व साथियों को अतिवादी दक्षिणपंथी (extreme rightist) व फासिस्ट बताया। जब नयी एसेम्बली का चुनाव हो गया तो डि गॉले की शक्तियों में कमी आयी। पार्लियामेंट ने उसके समर्थन के लिए उसका अपना कोई समूह नहीं था। उसका विरोध बढ़ा और 1946 में उसने त्यागपत्र दे दिया।

उसके त्यागपत्र के बाद फ्रांस में तीन दलों की सरकार और सांविधानिक झगड़ों के कारण सुचारु शासन चलाना कठिन हो गया। कुछ समय बाद डि गॉले ने अपने सांविधानिक भाषणों में राजनीतिक दलों के आपसी झगड़ा के लिए तीव्र निंदा की। जिस संविधान के कारण ऐसी स्थिति उत्पन्न हो रही थी, डि गॉले ने उस संविधान का भी दोषपूर्ण बताया। कुछ ही दिनों बाद उसने आर० पी० एफ० (R P F) नाम के दल की रचना की। इस सम्बन्ध में की गयी घोषणा में कहा गया था अपने उचित ध्येयों की प्राप्ति के लिए राष्ट्र पर ऐसा एकरस (Coherent), व्यवस्थित और केन्द्रित शासन हो जो सामान्य जनकल्याण के लिए आवश्यक पणों का निष्पत्ति कर सके और उन्हें लागू कर सके। वर्तमान व्यवस्था के स्थान पर, जिसमें कठोर और विरोधी दल शक्तियों में साक्षीदार है, ऐसी पद्धति आये जिसमें कार्यपालिका की शक्ति सीधी जनता से प्राप्त हो, दलों से नहीं और जिसमें हल न होने वाले संघर्ष स्वयं जनता द्वारा हल किये जा सकें।

जनरल डि गॉले संविधान में संशोधन कराना चाहते थे। इसी उद्देश्य से उसने फिर से राजनीतिक क्षेत्र में प्रवेश करने का निष्पत्ति किया। उस निष्पत्ति से किसी को आश्चर्य नहीं हुआ, परंतु एक महत्वपूर्ण विवाद उठ खड़ा हुआ। एक ओर अनेक राजनीतिक नेताओं ने सांसद शासन का पक्ष लिया। साम्यवादी दल को डि गॉले और उसके नये दल से बड़ा खतरा दिखा। अतएव साम्यवादी दल ने प्रचार किया कि डि गॉले अविनायक बनना चाहता है और गणतन्त्र को उससे खतरा है, परन्तु आर० पी० एफ० का प्रभाव तेजी से बढ़ा। 1951 के चुनाव में आर० पी० एफ० की अन्य प्रत्येक दल से अधिक स्थान प्राप्त हुए। 1952 के आरम्भ में यह स्पष्ट प्रतीत हुआ कि फ्रांस में दलों की शक्ति कम होनी चाहिए और सुदृढ़ कार्यपालिका स्थापित होनी चाहिए। सांसद पद्धति में गतिरोध उत्पन्न हुआ। 1953 में डि गॉले ने यह घोषणा की कि आर० पी० एफ० के नाम में कोई संसद सदस्य कार्य न कर सकेगा, अतः 1956 में नेशनल एसेम्बली के चुनाव में आर० पी० एफ० ने अपने उम्मीदवार नहीं खड़े किये। दल को भय तो नहीं किया गया किन्तु नेता की तरह दल की सक्रिय राजनीति से अलग रहा।

उदारवादी डेमोक्रेट— शास्त्रव म जिन लोग न प्रतिक्रियावादी और सध विरोधी कंचोलिको का विरोध किया तथा 1848 के संविधान का समर्थन किया व सभी उदारवादी अथवा केन्द्रवादी पार्टी के सदस्य कहलाये परन्तु समय बीतने पर ऐसी अनेक आधिक्य समस्याएँ उठी कि उह उदारवादी अहस्तक्षेप की नीति द्वारा हल न किया जा सना, अतएव उदारवादिया के दो दल बन गये । एक दल ने, जो उग्रवादी कहलान लगा, रेलों के राष्ट्रीयकरण और सरकार के अधिक विस्तृत कार्यक्षेत्र का समर्थन किया । दूसरा दल, स्वतन्त्रता का अर्थ, नारी वर से मुक्ति तथा राज्य क बड़े हुए हस्तक्षेप का विरोध ही समझता है । उदारवादिया का दक्षिणपची अंग (Right wing) एक प्रकार से समाजवाद विरोधी है । यत्मान शासकीय म उदारवादिया के दल का नाम 'लिबरल डेमोक्रेटिक पार्टी' पडा । यह दल समाजवाद और सध द्वारा प्रत्यक्ष वर लगाय जान का विरोधी है । यह स्वतन्त्र व्यापार और सामाजिक सुरक्षा के क्षेत्र म क्रमिक विधि निर्माण का समर्थन करता है । इस दल के समर्थकों म अधिकतर घनी प्रास्टेस्ट और उच्चतर मध्यम वर्ग के व्यक्ति हैं ।

सोशल डेमोक्रेट्स—वर्तमान समय म यह सबसे बडा दल है । प्रथम विश्वयुद्ध के बाद इसने कुछ समय तक मार्क्सवादी सिद्धांतों—वर्गयुद्ध और क्रांति को अपनाया, किन्तु बहुत समय से इसने प्रजातन्त्री सिद्धांतों और एक प्रकार के विकासवादी समाजवाद को ही स्वीकार किया हुआ है । स्विटजरलैण्ड म बड़े उद्योगी और भूमिहीन सहकारा वर्ग के विकास तथा आर्थिक समस्याओं की निरंतर घटिपूण पचीदशियों व अविलम्ब कार्यवाही की आवश्यकताओं के कारण इस दल का प्रभाव बहुत बडा है । इसका ड्रेड यूनिनया स निकट सम्पर्क है जो प्रजातन्त्र की समर्थक रही हैं । आजकल स्विटजरलैण्ड म यही सबसे अधिक सुसंगठित दल है और इसकी शाखाएँ सम्पूर्ण देश म फैली हैं । इसके कार्यक्रम म सम्मिलित मुख्य बातें ये हैं—उद्योगी और निजी एकाधिकारा (private monopolies) का राष्ट्रीयकरण, श्रमिका के लिए उच्च वेतन, बेकार क्षतियों के लिए आर्थिक सहायता, काम पाने के अधिकार को मायता दिलाना, सामाजिक बीमे का विस्तार और स्त्रियों के लिए मसाधिकार ।

पीजे दल, फ्राट्रिज स व मिडिल क्लास पार्टी—यह किसानों, हस्त कलाकारों और मध्यम वर्ग के लोगों का दल है । स्विटजरलैण्ड म किसानों और उनके दल का बडा महत्व है । स्विटजरलैण्ड के किसानों का दल उग्रवादियों की तुलना म अधिक अनुदारवादी है । इसका बल अधिक राष्ट्रीय प्रतिरक्षा, अधिक केन्द्रीकरण, सध से इकाइया को अधिक आर्थिक सहायता, अन्न उत्पादन को प्रोत्साहन, कृषि की पदावार का मूल्य नियत करना आदि पर है ।

अन्य दल—मजदूरों का दल एक प्रकार से साम्यवादी दल है । सरकार न इसे 1940 मे अवध घोषित कर दिया था, परन्तु अब यह अवध नहीं रहा है । इस दल का अंतर्राष्ट्रीय नीति से सोवियत सघ के हितों से मेल खाता है । दूसरे विश्वयुद्ध से पूर्व साम्यवाद के विरोध और जर्मनी मे नाजी दल के विकास के कारण स्विटजरलैण्ड मे भी नाजी विचारधारा के समर्थकों के छोटे छोटे दल बन थे अथवा आंदोलन चले थे जो 'यूनिनयन' या 'फ्रंट' कहलाये । नेशनल फ्रंट और स्विस नेशनल मूवमेंट को, जिनका स्वरूप विशेषतया नाजी था, 1940 म अवध घोषित कर दिया गया था ।

5 भारत मे राजनीतिक दल

भारत ने ब्रिटिश मन्त्रों का शासक प्रजातन्त्र अपनाया है, किन्तु स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद से ही भारत म कई राजनीतिक दल रहे हैं । फिर भी 1967 के आम चुनावों के पूर्व तक सध राज्यों मे (एक-दो राज्यों को छोड़कर) कांग्रेस सत्तास्थ रही और कोई भी एक अथवा मिला जसा ऐसा दल विकसित न हो सका जो कांग्रेस को हटाकर उसका स्थान ले पाता । वास्तव मे,

4 स्विट्जरलैण्ड में राजनीतिक दल

चूँकि स्विट्जरलैण्ड में भाषा, धर्म, केटना, के प्रति निष्ठा आदि के कारण कई प्रकार से विभाजनात्मक प्रभाव शेष हैं, अतएव बड़े दलों के समर्थक प्रायः सभी भागों में पाये जाते हैं। जैसा कि पहले बताया जा चुका है, दला वा स्थानीय अथवा कंटनों में संगठन अधिक महत्त्वपूर्ण है। सिवाय सोशल डेमोक्रेटिक दल के, जिसने केन्द्रीय संगठन को काफी विस्तार कर लिया है और जिसका यथायम राष्ट्रीय संगठन बन गया है, अन्य प्रमुख दल तो कंटनों में संगठित स्वाधीन दला और समान राजनीतिक प्रवृत्तियाँ वाले व्यक्तियों के गिथिल संगठन हैं। ये ही कंटनों में संगठित दल धर्म की व्यवस्था करते हैं और नेशनल कौंसिल के चुनावों में भाग लेते हैं। परन्तु जैसे जैसे सघ की दासन शक्तियों का विस्तार हुआ है, इन कंटनों के दलों के आधार पर राष्ट्रीय दलीय संगठन की रचना भी हुई है। उग्रवादियों ने 1878 में प्रथम संसदीय समूह संगठित किया था और आगे के वर्षों में कथोलिकों, कजरवादियों तथा लिबरलों ने भी ऐसा ही किया। इस समय उन सभी प्रमुख दलों के राष्ट्रीय अथवा संसदीय संगठन बन गये हैं जिन्हें फेडरल एसेम्बली में प्रतिनिधित्व प्राप्त है। इनमें स प्रत्येक की एक वार्षिक डायट है और एक स्थायी केन्द्रीय समिति भी, जिसमें डायट अथवा कंटनों की इकाइयों अथवा दोनों तरीकों द्वारा चुने हुए सदस्य रहते हैं। वार्षिक डायट में फेडरल एसेम्बली व प्रशासन के कार्यों पर विचार होता है और आगामी वर्ष के लिए कार्यक्रम भी बनता है। समय समय पर प्रत्येक राष्ट्रीय संगठन अपने नेताओं व कार्यकर्त्ताओं के माग दर्शन हेतु सिद्धान्ता का विवरण निकलता है। दलों के संगठन का रूप प्रजातन्त्रात्मक है और उनमें स कुछ के मुखपत्र भी हैं।

रेडिकल डेमोक्रेट्स—यह उग्रवादी अथवा प्रगतिशील प्रजातन्त्रवादी दल है। 1919 में नेशनल कौंसिल के चुनाव हेतु आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति के लागू होने से पूर्व बहुत समय तक नेशनल कौंसिल में इस दल का बहुमत रहा। आज भी यह एक प्रमुख दल है, किन्तु यह मुख्यतः कंटनों का ही दल है। इससे समर्थक देश के सभी भागों में हैं और जनता के सभी वर्गों में पाये जाते हैं। यह दल कट्टर की वृद्धिपूर्ण शक्तियों का समर्थक रहा है। इसी के प्रयत्नों से देश का राष्ट्रीयकरण हुआ। देश में मुद्रा और राष्ट्रीय प्रतिरक्षा का एकीकरण हुआ और अनेक सामाजिक उपयोगिता व सामाजिक सुरक्षा के कानून पास हुए। यह दल अब भी सघ के केंद्रीकरण अर्थात् सुदृढ संघीय शासन का समर्थक है। इस दल का अभी तक धमनिरपेक्षता, व्यक्तिगत स्वतन्त्रताओं की प्रत्याभूति और राजनीतिक प्रजातन्त्र में विश्वास है। उग्रवादी पर्याप्त राष्ट्रीय प्रतिरक्षा के लिए सैनिक संगठन की स्थापना पर जोर देते हैं।

कैथोलिक अनुदारवादी दल—इस दल में, जैसा कि नाम से ही पता चलता है, कैथोलिक सदस्य हैं और उनका दृष्टिकोण अनुदारवादी है। परन्तु यह दल भी सघवाद का समर्थक है। यह दल कैथोलिक चर्च के सामाजिक सिद्धान्ता का प्रतिनिधित्व करता है। इसने कंटनों की अधिक स्वतन्त्रता, शराब पर कर और साधारण सामाजिक सुधारों का समर्थन किया है। इसकी दो मुख्य मांगें पारिवारिक जीवन तथा सम्पत्ति के लिए विशेष रक्षण की हैं। यह केन्द्रीकृत समाजवादी राज्य के विरुद्ध है परन्तु समाजवादियों की तरह यह स्त्री मताधिकार का समर्थन करती है। किन्तु इसका कारण यह है कि चर्च का स्त्रियाँ पर अधिक प्रभाव है, अतः उन्हें मताधिकार मिलने से दल की शक्ति बढ़ेगी। रेपड के मतानुसार यह दल न तो व्यक्तिवादी है और न उदारवादी, बल्कि धार्मिक राजनीति में विश्वास रखता है। परन्तु इस दल में भी वामपंथी (Left wing) है, जो इसाई ट्रेड यूनियन से बना है। इन यूनियनों के सदस्य अब वृद्धिपूर्ण कल्याणकारी विधि निर्माण में माँग कर रहे हैं।

दोहराई कि कांग्रेस का उद्देश्य सम्पूर्ण भारत के लिए, जिनमें देशी रियासतें भी सम्मिलित थी, पूर्ण स्वाधीनता प्राप्त करना था। इस बार में कोई मतभेद नहीं है कि कांग्रेस कुछ माना में एक राष्ट्रीय पार्लियामेंट का कार्य करती थी, जिसमें विरोधी दृष्टिकोणों और हितों के प्रतिनिधि एकत्रित होते थे और सामान्य रूप में मान्य नीति को निर्धारित करते थे। महात्मा गांधी के नेतृत्व में कांग्रेस में सत्य और अहिंसा पर आधारित सत्याग्रह आन्दोलन द्वारा देश की स्वतन्त्रता को प्राप्त किया। उनका कहना था कि केवल स्वराज्य कांग्रेस का अन्तिम ध्येय नहीं है बल्कि उसका ध्येय 'राम राज्य अर्थात् सुराज्य' की स्थापना है।

स्वतन्त्रता प्राप्ति तक तो कांग्रेस संगठन प्रमुख रूप से सरकार विरोधी मोर्चा रहा, जिसमें सभी वर्गों और दृष्टिकोणों के व्यक्ति सम्मिलित थे। उसके उपरान्त कांग्रेस संगठन में बड़ा परिवर्तन हुआ। 1948 में कांग्रेस में घोषित किया कि कांग्रेस का लक्ष्य भारतवासियों का कल्याण और उन्नति तथा शांतिपूर्ण एवं वैध उपायों द्वारा सहकारी कॉमनवैल्य की स्थापना है, जिसके आधार अवसर की समता और राजनीतिक, आर्थिक तथा सामाजिक अधिकार हैं। जनवरी 1955 के अधिवेशन पर कांग्रेस ने समाजवादी व्यवस्था के ध्येय को अपनाया। 1964 के आरम्भ में कांग्रेस ने भुवनेश्वर (उड़ीसा) अधिवेशन पर अपना ध्येय 'सोकन नात्मक समाजवाद' (democratic socialism) घोषित किया। इस ध्येय की पूर्ति के लिए ही कांग्रेस ने आर्थिक नियोजन को देश के बहुमुखी विकास का आवश्यक साधन माना है। कांग्रेस दल के नेतृत्व में ही भारत सरकार और विभिन्न राज्यों की सरकारों ने तीन पंचवर्षीय योजनाएँ कार्यान्वित की हैं। स्वतन्त्रता प्राप्ति से 1967 तक सभ्यता सभी राज्यों में, दो तीन साधारण अपवादों को छोड़कर, कांग्रेस दल की सरकारें पदामीन रही। इस प्रकार कांग्रेस ने देश को एक स्थायी सरकार दी। इस तथ्य का महत्त्व इस बात से अधिक अच्छी प्रकार समझा जा सकता है कि किसी भी अन्य नये स्वतन्त्रता-प्राप्त राज्य में किसी भी दल की सरकार इतने लम्बे काल तक स्थायी नहीं रह पाई। कांग्रेस सरकार के अंतर्गत ही भारत में राज्यों के पुनर्गठन का कार्य पूर्ण हुआ और सामाजिक तथा आर्थिक जीवन के क्षेत्र में अनेक सुधार एवं परिवर्तन हुए हैं। गत वर्षों में कांग्रेस ने प्रजातन्त्र को सुदृढ़ व सफल बनाने के प्रयत्न किये हैं और देश समाजवाद की दिशा में बढ़ा है।

चूँकि कांग्रेस 1967 तक सत्ताह्वित रही, उसमें सभी प्रकार के अवसरवादी और साइसेंस, परमिट व कोटा पाने वाले सांख्यिक कार्यकर्ता घुस गये, जिनके कारण सम्पूर्ण संगठन व्यापक रूप से वेदनाग्रस्त हुआ। परिणामस्वरूप 1967 के आम चुनावों में कांग्रेस को भारी पराजय का मुंह देखना पड़ा। उसके बाद कांग्रेस संगठन और पदासीन नेताओं के बीच विवाद चला कि पराजय के लिए कौन अधिक उत्तरदायी रहे। फिर भी किसी प्रकार एकता बनी रही, परन्तु 1969 में तत्कालीन राष्ट्रपति डॉ॰ जवाहर लाल नेहरू की असामयिक मृत्यु के बाद कांग्रेस संगठन में इस प्रश्न पर गहरा मतभेद उत्पन्न हुआ कि कांग्रेस की ओर से राष्ट्रपति पद के लिए किस नामजद किया जाये। केन्द्रीय सचदीय जोड़ ने बहुमत से श्री सजीव रेड्डी, तत्कालीन लोकसभा अध्यक्ष को कांग्रेसी उम्मीदवार बनाने का निष्पत्ति किया। प्रधानमंत्री श्रीमती इंदिरा गांधी ने उनके नाम का विरोध किया था, किन्तु बहुमत के निर्णय का समर्थन करने की घोषणा की। बाद में चुनाव के दिन से कुछ ही दिन पूर्व प्रधानमंत्री के सहयोगी श्री जगजीवन राम और श्री फखरुद्दीन अली अहमद ने चुनाव में स्वतन्त्र मतदान के अधिकार की माँग की, जिसे कांग्रेस के प्रधान न अस्वीकृत कर दिया। फिर भी प्रधानमंत्री और अन्य मन्त्रियों के विचार का अनेक कांग्रेसी विधायकों ने, कांग्रेसी उम्मीदवार के विरुद्ध, श्री बी० बी० गिरि के पक्ष में मतदान कर समर्थन दिया और कांग्रेसी उम्मीदवार की चुनाव में हार हुई।

1967 तक विरोधी पक्ष कमजोर और आपस में विभाजित था, इसीलिए इतने सन्धे काल तक कांग्रेस का प्राधायन बना रहा। 1967 के बाद से भी दलों की सरया कम नहीं हुई बरन् बढ़ी है। गत 2-3 वर्षों में तो कांग्रेस, साम्यवादी दल तथा अन्य दलों में आपसी फूट के कारण नये दल अथवा गुटों का जन्म हुआ है। यद्यपि आज यह भी गड़बड़ थी और इस दिशा में प्रयत्न भी किये जा रहे हैं कि कांग्रेस में 1969 में हुई फूट के परिणामस्वरूप राजनीति अथवा राजनीतिक दलों में ध्रुवीकरण की प्रक्रिया आगे बढ़ेगी, किन्तु उसके विपरीत दलों में खण्डनकारी प्रवृत्ति बढ़ती दिखाई पड़ रही है।

(1) भारतीय राष्ट्रीय कांग्रेस—कांग्रेस की स्थापना राष्ट्रीयता के आधार पर हुई थी, जैसा कि इसके प्रारम्भिक उद्देश्य में कहा गया था—‘व्यक्तिगत मितता और मेल-जोल के द्वारा देश प्रेमियों के बीच जातीयता, साम्प्रदायिकता तथा प्रांतीयता की सकीर्ण भावनाओं का विनाश तथा राष्ट्रीयता की भावनाओं का विकास करना।’ अपने जन्म से लेकर आज तक कांग्रेस की नीति पूर्णतया राष्ट्रीय रही है और उसने सदा ही वर्गीय हितों तथा साम्प्रदायिकता का प्रत्येक रूप में विरोध किया है। यह तथ्य अनेक तर्कों द्वारा सिद्ध किया जा सकता है। कांग्रेस के सभापतियों और नेताओं के नामों पर विचार करने से यह भली-भाँति स्पष्ट होता है कि कांग्रेस में हिन्दू, मुसलमान, सिक्ख, पारसी, ईसाई आदि सभी धर्मा और सम्प्रदायों के व्यक्तियों ने शुरू से लेकर अब तक भाग लिया है। साथ ही कांग्रेस सम्पूर्ण राष्ट्र (सारे भारतवर्ष) की सत्ता रही है और इसके संगठन तथा कार्य में सभी प्रांतों के निवासियों ने पूरा पूरा भाग लिया है। कांग्रेस के लिए यह नहीं कहा जा सकता कि यदि किसी विशेष वर्ग, जाति, हिन्दू, धर्म, सम्प्रदाय, प्रांत, अथवा प्रदेश का प्रतिनिधित्व करती है। 1931 में महात्मा गांधी ने गोलमेज सम्मेलन में कहा था—‘इस सभा में अन्य सभी दल अलग अलग वर्गों का प्रतिनिधित्व करते हैं। केवल कांग्रेस ही सम्पूर्ण भारत और सभी हिन्दुओं का प्रतिनिधित्व करने का दावा करती है। यह कोई साम्प्रदायिक सत्ता नहीं है। यह तो साम्प्रदायिकता की किसी भी रूप में कट्टर दुश्मन है।’

कांग्रेस का राष्ट्र निर्माण सम्बंधी कार्यक्रम—आरम्भ में कांग्रेस उच्च मध्यम वर्ग के शिक्षित वर्गों की सत्ता थी, जिसका काम सभी प्रकार के धामन सुधार प्राप्त करना था, जैसा कि कांग्रेस के प्रस्तावों तथा उसकी मांगों से पता चलता है। 1905 में बंगाल का विभाजन होने के विरोध में जो आंदोलन चला उसके द्वारा कांग्रेस ने विदेशी माल के बहिष्कार और स्वदेशी माल के प्रचार को अपने कार्यक्रम में प्रमुख स्थान दिया। 1921-22 के असहयोग आंदोलन के द्वारा कांग्रेस ने खादी और स्वदेशी प्रचार, राष्ट्रीय शिक्षा, पंचायतों द्वारा ग्राम आदि पर जोर दिया तथा देशवासियों को स्वराज्य प्राप्ति के लिए आन्दोलन का एक नया ढंग प्रदान किया। गांधी जी के नेतृत्व में कांग्रेस धीरे धीरे जनसाधारण की सत्ता बनती चली गई। 1930-32 के सत्याग्रह आंदोलन में कांग्रेस ने नमक कानून तोड़ने (जिसका गरीबों पर अधिक बोझ था), शराब बंदी तथा स्वदेशी के प्रचार का कार्यक्रम चलाया। इस आंदोलन में उद्योगपतियों तथा मजदूरों ने भी भाग लिया।

कांग्रेस के नेताओं ने गांधी जी में किसानों तथा गरीबों में मजदूरों के बीच अधिक काय करना शुरू किया। गांधी जी के नेतृत्व में कांग्रेस ने साम्प्रदायिकता का विरोध, हरिजनोद्धार, स्त्रियों का पद ऊँचा करने, सभी प्रकार के रचनात्मक कार्य करने, ग्राम उद्योगों को प्रोत्साहन देने तथा बुनियादी शिक्षा (basic education) का प्रसार आदि को अपने कार्यक्रम का मुख्य धर्म बनाया। साथ ही यह बात भी जान लनी चाहिए कि यद्यपि कांग्रेस ने स्वतंत्रता प्राप्ति से पूर्व दसों रियासतों में अपनी ओर से कोई आंदोलन नहीं चलाया, फिर भी कांग्रेस ने वहाँ प्रजागण्डला द्वारा संचालित आंदोलनों को पूर्ण सहयोग और प्रोत्साहन दिया तथा अपने प्रस्तावों में कई बार यह बात

हिता की रक्षा करने की सत्य सी है। धर्मनिरपेक्षता हमारे संविधान का एक आधारभूत सिद्धांत है। संविधान के इस आदेश के अनुसार कांग्रेस का यह प्रयास होगा कि सभी अल्पसंख्यकों को अपनी शक्ति और अन्य सत्त्वार्थों की स्थापना, उनका प्रबंध और संचालन की पूर्ण स्वतंत्रता को सुनिश्चित जाएगी। विदेश नीति के क्षेत्र में, सभी देशों के साथ, विशेष रूप से पड़ोसी देशों के साथ मैत्रीपूर्ण सम्बन्धों का विकास करेगी। हमारा यह भी प्रयास होगा कि पाकिस्तान व चीन के साथ हमारे सम्बन्ध फिर से साधारण रूप धारण करें।

ऊपर वर्णित सम्पूर्ण कार्यक्रमों को कार्य रूप देने के लिए एक ऐसा मुद्दा और स्थायी सरकार का होता आवश्यक है जिसमें उग्र नीतियों का स्वीकार किया हो और जिसे तात्कालिक में निर्णयित बहुमत का समर्थन प्राप्त हो। अतएव कांग्रेस जनता से अपील करती है कि वह लोकसभा में उसके उम्मीदवारों का चुनकर भेजे और उस अग्रतिष्ठित के लिए आदेश (mandate) दे (अ) प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रियाओं द्वारा समाजवाद की दिशा में प्रगति जारी रखना, (आ) हिंसा और अव्यवस्था की सभी शक्तियों का दवाना जिससे की सभी नागरिक शान्ति और सामंजस्य में जी सकें, (इ) धर्मनिरपेक्षता की प्रतिरक्षा कर और जल्पसत्यको व समुदाय के कमजोर विभागों के हिता की रक्षा करे, (ई) प्रिवी पर्सनल जन्म समय के विरुद्ध विशेषाधिकारों का अंत कर, (उ) विधान और तरनीवी को लागू करके कृषि के विकास का गतिशील कार्यक्रम संचालित करे, (ऊ) रोजगार के नये मार्गों की व्यवस्था कर और इस प्रकार राष्ट्र निर्माण कार्यों में नागरिकों के भाग को अधिक व्यापक बनाय, (ए) सामाजिक क्षेत्र की भूमिका का विस्तार बढ़ाये और उसके काम संचालन को सुधारे, (ऐ) निजी क्षेत्र भी देश की अव्यवस्था में अपनी उचित भूमिका अदा करे, (ओ) मृत्यु पर निम्नण कर और जनता के लिए आवश्यक वस्तुओं की पूर्ण उचित दरा पर कर, (मी) बाल नृत्याण का कार्यक्रम आरम्भ करे जिसमें शिशुओं के लिए पीप्टिक सुराक और प्रारम्भिक शिक्षा की सभी के लिए व्यवस्था की जाय, (घ) इन सभी प्रयोजना के लिए, संविधान में आवश्यक संशोधन करे।¹

पुराती (समठन) कांग्रेस का चुनाव घोषणा-पत्र, 1971—इसकी मुख्य बातों का सारांश इस प्रकार है (1) शासक दल की राजनीति मुख्यतः जीवित रहने की रही है, उसने अपनी राजनीतिक व्यवस्था को प्रजातन्त्रात्मक रचना को तोड़ने मोड़ने व क्षति पहुँचाने की राजनीति का एक नया ढंग निकाला है। उसने साम्यवादियों और सम्प्रदायवादियों से खुला समर्थन पाने के लिए देश में भ्रष्टाचारकारी शक्तियों का सक्रिय उत्साहवर्द्धन किया है। (2) देश की अव्यवस्था आज जैसी अव्यवस्थित और नाजुक कभी नहीं रही, यह शासक दल की झूठी उग्र नीतियों का परिणाम है। उत्पादन में वृद्धि रुक गई है, निवेशों का अभाव है, बचत में कमी है, कीमतें बढ़ी हैं, जीवन स्तर गिरा है और रोजगार के माग अनुचित हुए हैं, इन सभी ने देश में गम्भीर संकट को उत्पन्न किया है। (3) भारत को, जिसकी आंतरिक शक्ति कमजोर पड़ी है, सोवियत संघ पर मुकना पड़ रहा है हमारे आंतरिक मामलों में उसके हस्तक्षेप को शासक दल के दृष्टियों तथा प्रजातन्त्र विरोधी शक्तियों को सबल बनाने के लिए आमंत्रित किया जा रहा है। सामाजिक व्यवहार के मानदण्डों में पतन हुआ है। (4) हमारे संविधान निर्माताओं ने ठीक ही मुद्दे के द्र को पसन्द किया, परन्तु आज संघ सरकार संविधान के कई प्रावधानों का प्रयोग देश की एकता व शक्ति को बनाने के लिए नहीं, बरद कुछ राज्यों के मंत्रिमण्डलों को कमजोर बनाने तथा दूसरे

¹ Poverty must go Disparity must diminish Injustice must end These are but essential steps towards our ultimate goal—the goal of an India which is united and strong an India which lives up to its ancient and enduring ideals yet is modern in thought and achievement meeting the future with vision and confidence

पदाधिकारी अपन दलो को छोडकर नई कांग्रेस म सम्मिलित हो गये ।

नई (शासक) कांग्रेस का चुनाव घोषणा पत्र, 1971—(1) अतिवादी वामपथ और दक्षिणपथ की विचारधाराये देश के लिए गम्भीर घमकी है। कांग्रेस का यह पक्का विश्वास है कि वर्तमान राजनीतिक स्थिति द्वारा प्रस्तुत चुनौतियो का मुकाबला केवल प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रियाओं द्वारा सामाजिक और आर्थिक कार्यक्रम का उचित और प्रभावी कार्यान्वयन है। (2) कांग्रेस का विश्वास राज्य नीति के आर्थिक क्षेत्र में नीति निर्देशक सिद्धांतों को कार्यरूप देने में है। परंतु हाल में दिये गये कुछ याचिक निम्नानुसार सविधानमूर्ति निर्दिष्ट कुछ नीति निर्देशक सिद्धांतों का प्रभावी कार्यान्वयन असम्भव बना दिया है। हमारे सविधान में पहले भी आर्थिक विकास के हित में संशोधन किये गये हैं। हमारा यह प्रयत्न होगा कि हम ऐसे सांविधानिक उपचारों और संशोधनों को कराये, जो कि सामाजिक न्याय के मांग में बाधाओं को जीतने के लिए आवश्यक हों। (3) कांग्रेस यह स्पष्ट कर देना चाहती है कि उसका निजी सम्पत्ति की सत्ता के उन्मूलन करने का कोई इरादा नहीं है। परंतु कांग्रेस की नीति यह है कि सम्पत्ति का अधिकार जनता की बड़ी से बड़ी सत्ता के लिए वास्तविक बने। अतः कांग्रेस ने शपथ ली है कि वह व्यक्तिगत जीता और सम्पत्ति के अधिकार को उचित सीमाओं से जागे बढ़ने को रोकेंगी तथा आर्थिक शक्ति और धन के कुछ हाथों में केन्द्रित होने को भी, चूंकि यह प्रजातन्त्र और सामाजिक न्याय की धारणा से असंगत है। (4) चूंकि भारत की निम्न जनता की बड़ी बहुसंख्या भूमिहीन और छोटे किसानों की है अतः देश की अव्यवस्था के सुधार की किसी भी योजना में केन्द्र प्रामुख्य क्षेत्र होने चाहिए। इस कार्यक्रम में प्रथम स्थान कृषि का तेजी से विकास होगा। कृषि में नयी तकनीक विधियों को लागू किया जायेगा। ऐसे विकास में फलों को समता और न्याय के आधार पर विस्तृत किया जायेगा, जिससे कि भूमिहीनों और छोटे किसानों को लाभ पहुंचाया जा सके।

(5) औद्योगिक विकास में सांविधानिक क्षेत्र की भूमिका प्रधान होनी चाहिए। सांविधानिक क्षेत्र के उद्योगों को इस प्रकार से संगठित और संचालित किया जायेगा कि आम निवेश के लिए आय साधनों की रचना हो सके। प्रबंध के आधुनिक तरीकों को लागू करना जरूरी है, जिनमें प्रबंध में श्रमिका के भाग लेने पर बल दिया जायेगा। साथ ही श्रमिका के लिए उचित मजदूरी की नीति को अपनाया जायेगा जिससे कि उन्हें उत्पादन बढ़ाने की प्रेरणा मिले। परंतु हमारी अव्यवस्था में निजी क्षेत्र का एक महत्वपूर्ण स्थान है। इसे इस प्रकार कार्य करना चाहिए कि वह हमारे सामाजिक लक्ष्यों से संगत हो। लघु उद्योग विकास के विद्वह होंगे। (6) शहरी सम्पत्ति पर सीमाएँ लगाई जायेंगी। शहरी भूमि की खरीद और बिक्री में असांभाजिक ठगी (racketeering) पर रोक लगाई जायेगी। (7) कांग्रेस को वर्तमान बेरोजगारी से उत्पन्न कठिनाइयों के बारे में गम्भीर चिन्ता है। रोजगार दिलाने के लिए एक प्रभावी कार्यक्रम को जल्द से जल्द शुरू है, दशभर में लागू किया जायेगा। (8) बालक देश का धन है और उनका कल्याण सामाजिक और सांस्कृतिक विकास में एक आवश्यक निवेश है। सर्वव्यापी प्रारम्भिक शिक्षा का प्रसार बाल कल्याण कार्यक्रम के साथ बंधा है। (9) राष्ट्रीय सुरक्षा को सुदृढ़ और विस्तृत बनाने, राष्ट्रीय अव्यवस्था को सुदृढ़ करने और जनता के जीवन को सुधारने के लिए विज्ञान और तकनीकी विकास को बढ़ावा देना है। (10) शहरी विकास में नई समस्याएँ उत्पन्न हो रही हैं जिन्हें कांग्रेस गम्भीर रूप धारण कर रही है। राष्ट्रीय स्तर पर चर्चा है कि हमें शहरी विकास में समूहों के लिए वह बड़े पैमाने पर नई निवास कार्यक्रम का बंधन है। (11) अपनी अतीत की परम्पराओं के अनुसार कांग्रेस को चाहिए कि वह शहरी विकास में भूमिहीन व्यक्तियों का महान् ध्यान दे और उनका विकास करने के लिए आवश्यक

हुई, जिसमें लगभग 300 सदस्यों ने भाग लिया और प्रधानमंत्री में अपने विश्वास को फिर से प्रकट किया। फलतः कांग्रेस संगठन के समयन करने वाले सदस्य सदस्यों को नया नेता चुनने को कहा गया और उन्होंने श्री मोरारजी देसाई को अपना नेता चुना। 17 नवम्बर का सदन का मंत्र आरम्भ हुआ, उस दिन एक 'बाम रोक' प्रस्ताव पर मतदान हुआ जिसका परिणाम प्रधान मंत्री और सरकार के पक्ष में रहा। तब से कांग्रेस के दो संगठन अथवा दल बन गए।

कुछ दिनों में दोनों समूहों के बीच पड़ी फूट स्थायी हो गई, दोनों ही समूह वास्तविक कांग्रेस होने का दावा करते हैं। व्यवहार में शासक दल को नई कांग्रेस और संगठनात्मक दल को पुरानी कांग्रेस कहा जाने लगा। चूंकि लोकसभा में कामकाज दल का पूर्ण बहुमत नहीं रहा, उस दूसरे दल का सहयोग प्राप्त करना पड़ा। माधारणतया उसका समयन भारतीय साम्यवादी दल और डी० एम० के० के सदस्यों ने किया। सरकार की ओर से दो महत्वपूर्ण विधेयक पेश किए गये। लोकसभा में दोनों ही पास हो गये। 14 बड़े बँकों के राष्ट्रीयकरण का विधेयक जिसका विरोध पुरानी कांग्रेस, जनसंघ और स्वतंत्र पार्टी ने किया, राज्य सभा में भी पास हो गया। परन्तु उसे सर्वोच्च न्यायालय ने अवरुद्ध घोषित किया। फलतः मूल विधेयक में आवश्यक संशोधन करके विधेयक का फिर से पेश किया गया और पास हो गया। 1970 के अंत से पूर्व सरकार ने पुराने नरेशों के विशेषाधिकारों और उनकी निजी वसुधियों (privy purses) के उन्मूलन के लिए संविधान में आवश्यक संशोधन कराने के प्रयोजन से 24वाँ संशोधन विधेयक पेश किया जो लोकसभा में 2/3 के बहुमत से पास हो गया, परन्तु राज्य सभा में आवश्यक बहुमत प्राप्त नहीं होने के कारण गिर गया। उसी उद्देश्य की प्राप्ति के लिए सरकार के परामर्श से राष्ट्रपति ने एक कार्यपालिका आदेश निकाला, जिसके विरुद्ध उसमें प्रभावित होने वाले नरेशों ने सर्वोच्च न्यायालय में अपील की और सर्वोच्च न्यायालय ने आदेश को अवध घोषित कर दिया।

इस बीच में कई राज्यों में शासक दल की ओर से यह प्रयत्न किया गया कि पुरानी कांग्रेस तथा अन्य विरोधी दलों की सरकारों का पतन हो। ऐसी परिस्थितियों में संगठन कांग्रेस जनसंघ, स्वतंत्र पार्टी और नरेशों के प्रतिनिधि एक दूसरे को अधिक निकट आये। आगे चलकर जब उत्तर प्रदेश में नई कांग्रेस और भारतीय क्रांति दल के मिलने जुलने मंत्रिमण्डल का पतन हुआ तो भारतीय क्रांति दल भी विरोधी दलों में सम्मिलित हो गया। जनवरी 1971 में प्रधानमंत्री के परामर्श पर राष्ट्रपति ने लोकसभा को विघटित कर दिया और माच के शुरू में नया चुनाव के लिए तैयारी आरम्भ हो गई। शासक दल को भारतीय साम्यवादी दल व डी० एम० के० का पहले ही सहयोग और समयन प्राप्त था। अब अखिल भारतीय मुस्लिम लीग और मुस्लिम मजलिम ने भी उसने उम्मीदवारों का समयन करने का निणय किया। दूसरी ओर पुरानी कांग्रेस के प्रधान तथा अन्य विरोधी दलों के प्रतिनिधियों के बीच गठबन्धन (alliance) के लिए प्रयत्न किए गए, जो आंशिक रूप में ही सफल हुए। विरोधी दल कोई सामान्य कार्यक्रम स्वीकार नहीं कर सके और अनेक निर्वाचन तथा में उन्होंने अपने-अपने उम्मीदवार खड़े किये। भारतीय क्रांति दल एलायंस में सम्मिलित नहीं हुआ, यद्यपि उनके बीच कुछ आपसी समझौता रहा। मार्च 1971 के आरम्भ में लोकसभा और चार राज्यों की विधान सभाओं के लिए निर्वाचन पूर्ण हुए। निर्वाचन फल घोषित होने के पूर्व तब विरोधी दलों के नेताओं की बड़ी ऊँची आशाएँ रही, परन्तु निर्वाचन फल ने यह निश्चित रूप से स्पष्ट कर दिया कि जनता ने नारी समयन प्रधानमंत्री के नेतृत्व वाली कांग्रेस तथा उसके समर्थक दलों को दिया। शायद कांग्रेस को लोकसभा में 2/3 स्थान प्राप्त हुए और पुरानी कांग्रेस व भारतीय क्रांति दल को बुरी तरह पराजय का झटका पड़ा। फलतः नई कांग्रेस की ओर से यह कहा गया कि जनता ने उस ही वास्तविक कांग्रेस माना। चुनावों के बाद पुरानी कांग्रेस और कुछ अन्य विरोधी दलों के अनेक विधायक और संगठन व

राष्ट्रपति के निर्वाचन के बाद कांग्रेस के दोना गुटों के बीच जति गम्भीर मतभेद पदा हो गया, परन्तु अत मे कुछ नेताओं के प्रयत्नों के फलस्वरूप कांग्रेस कायसमिति ने 25 अगस्त को एकता प्रस्ताव पास किया, जिसके परिणामस्वरूप उस समय सकट टल गया, फिर भी कुछ दिनों के लिए ही ऐसा हुआ। दोनों गुटों के नेताओं ने विभिन्न स्थानों व अवसरों पर अपने आपनों में एकता की भावना का स्पष्ट रूप से अतिक्रमण किया और एक दूसरे के गुट पर दोषारोपण भी करना आरम्भ किया। अक्टूबर में श्रीमती इंदिरा गांधी और उसके समर्थकों ने कांग्रेस के प्रधान श्री निजलिङ्गप्पा के स्थान पर दिसम्बर 1969 के अत होने से पूर्व ही नये प्रधान का चुनाव कराने के लिए कांग्रेस महासमिति (A I C C) की बैठक बुलाने का निणय किया और इस उद्देश्य से महासमिति के सदस्यों की ओर से एक प्राथना पत्र प्रस्तुत करने के लिए सदस्यों के हस्ताक्षर कराने आरम्भ किये। जैसा कि स्वाभाविक ही था, दूसरे गुट ने इस प्रस्ताव के विरोध में काय किया। प्राथना-पत्र पर लगभग 400 (50%) से अधिक महासमिति के सदस्यों के हस्ताक्षर कराये गये। पहली नवम्बर को होने वाली कायसमिति की बैठक में इस प्राथना पत्र पर विचार होना था। उस बैठक से दो दिन पूर्व श्री फखरुद्दीन अली अहमद को (जो प्रधान द्वारा नामजद सदस्य थे) कांग्रेस प्रधान ने अपना विश्वास खो देने के आधार पर कायसमिति की सदस्यता से पृथक् कर दिया और श्री सी० सुब्रह्मण्यम को (जो कुछ दिन पूर्व तक तमिलनाडु कांग्रेस समिति के प्रधान थे) प्रधान पद से त्याग पत्र देने के कारण कायसमिति की सदस्यता से वंचित कर दिया। इस प्रकार उ हान कायसमिति में श्रीमती इंदिरा गांधी के बहुमत को अल्पमत में बदल दिया।

कांग्रेस प्रधान के उपयुक्त काय के विरोध में श्रीमती इंदिरा गांधी और उनके समर्थकों ने कायसमिति की बैठक में भाग न लेकर प्रधानमंत्री के निवास स्थान पर पृथक् से बैठक करने का निणय किया। कायसमिति के दो समूहों की पृथक् पृथक् बैठकें एक ही समय पर 1 नवम्बर को हुईं। कांग्रेस प्रधान की अध्यक्षता में, कांग्रेस के मुख्य कार्यालय में हुई बैठक में 21 में से 11 सदस्यों ने भाग लिया और सचसमिति से यह महत्त्वपूर्ण निणय किया कि दिसम्बर में गुजरात में महासमिति का नियमित अधिवेशन बुलाया जाय। इस प्रकार कायसमिति ने महासमिति का विशेष अधिवेशन बुलाने के लिए विरोधी समूह द्वारा प्रस्तुत प्राथना पत्र को अस्वीकार कर दिया। श्रीमती इंदिरा गांधी और उनके समर्थकों की बैठक में निणय किया गया कि 22 और 23 नवम्बर को दिल्ली में महासमिति का विशेष अधिवेशन किया जाये। कांग्रेस प्रधान ने महासमिति के दूसरे जनरल स्रक्रेटरी श्री शंकरदयाल शर्मा को जनरल स्रक्रेटरी के पद से अलग कर दिया। इस कारण वह कायसमिति की सदस्यता से भी वंचित हो गये। इस प्रकार कांग्रेस में ऐसी गम्भीर फूट पड़ी कि उसका कोई हल निकालना सम्भव नहीं दिखाई पड़ा। फिर भी मसूर के मुख्य मंत्री श्री पाटिल और केरल प्रदेश कांग्रेस कमेटी के प्रधान श्री अब्राहम के प्रयत्नों के फलस्वरूप श्री निजलिङ्गप्पा और श्रीमती इंदिरा गांधी के बीच श्रीमती इंदिरा गांधी के निवास स्थान पर दोपहर के खाने पर एकता के लिए वार्ता हुई, जो पूणतया निष्फल रही। 11 नवम्बर को कांग्रेस काय समिति की बैठक से पूर्व कुछ मुख्य मन्त्रियों ने एकता स्थापित करने के लिए एक प्रयास और किया कि तु वह भी विफल रहा।

11 नवम्बर को कांग्रेस कायसमिति की बैठक हुई, जिसमें प्रधानमंत्री को कांग्रेस की प्रारम्भिक सदस्यता से भी अलग करने और कांग्रेस ससदीय दल द्वारा नये नेता के चुन जाने का निणय किया गया। प्रधानमंत्री पर मुख्य आरोप यह लगाया कि वह दलीय सगठन पर अपना अधिकार जमाना चाहती थी। उसी दिन कांग्रेस ससदीय दल के लगभग 190 सदस्य सदस्यता ने प्रधानमंत्री के समर्थन में प्रस्ताव पास किया। 12 नवम्बर को कांग्रेस ससदीय दल की बैठक

भावनाओं को उभारने की थी, विशेषकर पुलिस, होम गार्डों और नेशनल केडेट कोर आदि में घेराव, तोड़ फोड़, कमचारियों में तौर अनुशासनहीनता द्वारा वे पवित्रमी बगल से पूँजीपतियों का भगाने की बात सोचते थे। परंतु वर्तमान स्वामियों की अचल लेनदारियाँ (immovable assets) तथा फैक्ट्रियाँ, फार्मा और मिलों पर नया शासन जबरदस्ती अधिकार जमाता, यह दिखाने के लिए कि उत्पादन को हानि न पहुँचे, ये सब कार्य अपने सघातमक संविधान के अन्तर्गत राज्य की स्वायत्तता (autonomy of the state) के नाम में किये जाते। यह योजना साम्यवाद की पुस्तक के अनुरूप थी। वास्तव में, घेराव एक प्रकार की संगठित अव्यवस्था और अराजकता है। जनता से कहा गया कि उनकी यातनाओं का तब तक अंत न होगा जब तक कि पूँजीवादी व्यवस्था का पूरा नाश न हो। यदि संयुक्त विधायक मोर्चे (U L F) की सरकार बनी रहती तो बदायित ऐसी दशाएँ उत्पन्न हो जाती, किंतु बगल के गवर्नर ने मिली जुली सरकार को इस आधार पर पदच्युत कर दिया कि उसे बहुमत का समर्थन प्राप्त न रहा था।

उसके बाद ५० बगल में डा० पी० सी० घोष के नेतृत्व में कांग्रेस दल का समर्थन प्राप्त सरकार बनी, वह भी कुछ ही समय तक पदासीन रह सकी और गवर्नर ने राज्य में राष्ट्रपति शासन लागू करने की सिफारिश की, जिसे स्वीकार किया गया। मार्च 1968 में राष्ट्रपति शासन लागू किया जाने के बाद इस विषय पर लोकसभा में विचार के दौरान स्वतंत्र पार्टी के नेता श्री डंडेकर ने गवर्नर को बधाई देते हुए कहा कि उसने और डा० घोष ने ५० बगल को एक राजनीतिक विध्वंस से बचा लिया। इस बात से सहमति प्रकट करते हुए कि प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रिया का अनुसरण किया जाय, वक्ता ने कहा कि उसे आवश्यक है कि क्या मध्यावधि चुनावों से राज्य में प्रजातन्त्र आगे बढ़ेगा। उसने आगे कहा कि यदि साम्यवादियों को एक बार पद प्राप्त हो गये तो वे पुनः से सत्ता न छोड़ेंगे। साम्यवादियों के साथ बने संयुक्त मोर्चे आत्मघात करने वाले हैं। कांग्रेस सदस्य श्री के० के० चटर्जी ने कहा कि ५० बगल में कानून और व्यवस्था पूर्णतया भंग हो गये थे। नवसंलग्नवादियों की गतिविधियाँ पूर्वगामी संयुक्त मोर्चे की सरकार और कुछ बाह्य अभिकरणों के बीच पड़्यत्र का परिणाम थे।

फरवरी 1969 में ५० बगल व अंश 4 राज्यों में मध्यावधि चुनाव हुए। राज्य में 280 सदस्यों वाली विधान सभा में सबसे अधिक स्थान (80) साम्यवादी दल (मार्क्सवादी) को प्राप्त हुए। राज्य में फिर स संयुक्त मोर्चे की सरकार बनी, जिसमें मुख्य मंत्री श्री अजय घोष और उप मुख्य मंत्री श्री अजय वसु बने। श्री वसु और उनके दल ने अंश दला पर अपना प्रभुत्व जमान का प्रयत्न किया। पुलिस विभाग उनके हाथ में था, राज्य में कानून और व्यवस्था ब्यापक रूप से भंग हुए। बगला कांग्रेस और साम्यवादी दल के बीच फिर स गम्भीर मतभेद पड़ा हुए और मंत्रिमण्डल को त्याग-पत्र देना पड़ा। वहाँ पर फिर से राष्ट्रपति शासन लागू हुआ। मार्च 1971 के आरम्भ में लोकसभा के लिए चुनावों के साथ साथ राज्य विधान सभा के लिए भी चुनाव हुए। इन चुनावों में साम्यवादी दल (मार्क्सवादी) सबसे बड़ा दल रहा, परन्तु उस बहुमत प्राप्त नहीं हुआ। उस राज्य में बगला कांग्रेस के श्री अजय मुकुर्जी की अध्यक्षता में नई कांग्रेस और अंश दला का मिलकर मंत्रिमण्डल बना जो कुछ ही दिन चला।

भारतीय साम्यवादी दल (वसिष्ठपथी) का चुनाव घोषणा-पत्र, 1971—इसमें सम्मिलित मुख्य बातें ये हैं (1) वर्तमान उच्च सीमाओं में जारी कमी करक भूमि के स्वामित्व पर सीमाएँ लगाना, इस प्रकार स प्राप्त हुई तथा सभी प्रकार की सरकारी भूमि का खेतिहर मजदूरों, निधन किसानों और आदिवासियों में बिना मूल्य वितरित करना। किसानों की पदावार के लिए लाभकारी कीमतें और सस्ते खून की व्यवस्था। खेतिहर मजदूरों के लिए पर्याप्त मजदूरी और बिना मूल्य मकान बनाने के लिए स्थान। (2) उद्योग के क्षेत्र में एकाधिकारी उद्यमों का

कारण संयुक्त मोर्चे से अलग कर दिया और सितम्बर 1962 में तत्कालीन मुख्यमंत्री पट्टम धानु पिल्लै (जो प्रजा समाजवादी थे) पञ्जाब के गवर्नर नियुक्त किये गये। उसके बाद प्रजा समाजवादी दल भी मणिमण्डल से अलग हो गया और कुछ समय तक केरल में माक्सवादी, साम्यवादी तथा अन्य वामपंथी दलों की सरकार बनो, परन्तु वह अधिक समय तक न चल सकी। बाद में भारतीय साम्यवादी दल और अन्य दलों की मिली जुली सरकार बनो। 1971 में हुए चुनाव के बाद भी ऐसा ही हुआ।

दल का संगठन—दल का संगठन बहुत कुछ रूस के दल के सदृश है इसके संगठन के मुख्य सिद्धांत अंग प्रवार है (1) प्रजातन्त्रात्मक के द्रोकरण (Democratic Centralism) ऊपर से नीचे तक सभी समितियों के चुनाव इस सिद्धांत के अनुसार होते हैं और वे अपने नियम बहुमत से करती हैं, किन्तु सभी नीचे के स्तरों की समितियों का अपने ऊपर की समिति के निर्देशों व आदेशों का पालन करना आवश्यक है। यह सिद्धांत देखने में तो बुरा नहीं है, किन्तु व्यवहार में इसका जोर प्रजातन्त्र पर नहीं बल्कि केन्द्रीकरण पर है। (2) यह एक वग के लिए सासन सत्ता को प्राप्त करने का साधन है, क्योंकि साम्यवादी वग युद्ध और सहकार वग की तानाशाही में विश्वास करते हैं (3) यह एक सदस्यीय दल नहीं है, यद्यपि इसने वर्तमान काल में साविधानिक तरीकों को अपनाया है।

इसका संगठन एक पिरामिड के समान है। सबसे नीचे के घरातल पर दल के छोटे छोटे केन्द्र (cells) हैं, जो किसी भी श्रम, कारखाने आदि में थोड़े से कार्यकर्त्ताओं से मिलकर बनते हैं। सबसे ऊपर अखिल भारतीय दलीय कांग्रेस है, जिसके सदस्यों को प्रदेश समितियां चुनती हैं। अधिकार प्राप्त निकाय दल का पोलिट-ब्यूरो (Polit Bureau) है जिसमें केन्द्रीय समिति (Central Committee) द्वारा छीटे गये सदस्य हैं। यही निकाय इसकी नीति और कार्यक्रम का निर्धारण करता है। केन्द्रीय समिति इसकी कार्यकारिणी है जिसमें लगभग 30 सदस्य हैं। इस दल का प्रमुख जनरल सेक्रेटरी होता है। फलतः इसमें प्रधान या उप प्रधान नहीं होते। इस दल में सदस्यों की भर्ती के नियम काफी कठोर हैं और उनके साम्यवादी कार्यकर्त्ता ही इसके सदस्य बन सकते हैं। कुछ समय पूर्व अजयघोष की मृत्यु के बाद दल ने एक चेयरमैन और एक जनरल सेक्रेटरी दो महत्वपूर्ण अधिकारी रखने का नियम किया।

कुछ समय से भारत के साम्यवादी दल में फूट पड़ गई, दल का पुराना और बहुसंख्यक अंग दक्षिणपंथी (C P I Right) कहलाने लगा है और दूसरा वामपंथी अंग (C P I Left or Marxist) जो अधिक उग्रगामी है। पश्चिमी बंगाल में दूसरे अंग की शक्ति काफी बढ़ी हुई है और इसका भुकाव पेंकिंग की ओर अधिक है। 1967 के आम चुनाव के बाद उस राज्य में कांग्रेस विरोधी दलों का मिला जुला मणिमण्डल बना, जिसमें साम्यवादी दल (वामपंथी) की प्रधानता रही। पेंकिंग समर्थक दल ने यह प्रयत्न किया कि उसके सदस्य राज्य के प्रशासनिक प्रत्येक क्षेत्र—पुलिस, होम गार्ड, नागरिक सेवाओं यायपालिका और कार्यपालिका में घुस जायें और पश्चिमी बंगाल को साम्यवादी बनाने का यह प्रथम पग हो। उनका विचार यह था कि प्रशासनिक सेवाओं में घुसकर अधिक से अधिक व्यक्तियों को वट्टर साम्यवादी सिद्धांतों अर्थात् आज की भाषा में 'साधनों के विचारों' की शिक्षा दें। उनका अगला पग अनेक मोर्चों पर केन्द्रीय सरकार को चुनौती देना होगा। वे जानते हैं कि वे साविधानिक उपायों द्वारा प्रभावी शक्ति नहीं प्राप्त कर सकते, तब तो यह है कि वे उन लोगों को जो सामाजिक परिवर्तन लाने व लिए साविधानिक तथा सदात्मक उपायों पर निर्भर करते हैं, प्रतिगामी कहते हैं।

केन्द्रीय सरकार को प्राप्त रिपोर्टों के अनुसार उसकी योजना जनसाधारण में विद्रोहात्मक

कांग्रेस दल पर आक्रमण किया, जिसके फलस्वरूप यह दल सबसे महान् राष्ट्रीय शक्ति से पृथक् रहा और इसने वामपथी तत्त्वा के मेल की सम्भावनाओं को नष्ट किया। 1942 में, जबकि साथी देशों और सोवियत संघ ने धुरी शक्तियों (Axis Powers) के विरुद्ध एकता स्थापित की तो भारत के साम्यवादी दल ने ब्रिटिश युद्ध-प्रयत्नों का समर्थन किया, जिसके परिणामस्वरूप उसकी सम्पूर्ण राष्ट्रवादी आंदोलन ने निंदा की। दल ने ब्रिटिश शासकों द्वारा उन सैनिक अधिकारियों का कोट माशुल किये जाने के प्रयत्नों का भी समर्थन किया जिन्होंने जापानियों की सहायता की थी। जब फरवरी 1944 में ब्रिटिश शासकों के विरुद्ध समुद्री वेड़े के अधिकारियों ने विद्रोह किया तो भी साम्यवादी दल उससे अलग रहा। इसके आगे, सोवियत नीति के अनुसार स्वतंत्रता सम्बंधी समझौते के गम्भीर काल में साम्यवादी दल ने अपने को भारतीय स्वतंत्रता की प्रमुख समस्याओं से अलग रखा, एक ओर अन्तर्राष्ट्रीय प्रश्नों पर ध्यान देकर और दूसरी ओर स्थानीय प्रश्नों पर ध्यान लगाकर। 1948 में कलकत्ता में फरवरी मास में हुए सम्मेलन के दौरान साम्यवादी दल ने अन्तर्राष्ट्रीय नेतृत्व के कहने पर एक आतंकवादी अभियान आरम्भ किया और तीन वर्ष तक इस बात पर झगड़ा होता रहा कि क्रांति की रूसी या चीनी कौनसी योजना का प्रयोग किया जाय। इस प्रकार ऐतिहासिक दृष्टि से यह स्पष्ट है कि साम्यवादी दल की नीति व कार्यक्रम भारतीय राष्ट्रवाद के विरोध में रहे।

जब देश में राष्ट्रवादी सरकार का निर्माण हुआ तो इस दल के नेताओं ने युद्धोपरान्त की तजी और आवश्यक पदार्थों की कमी के कारण मजदूरों को अधिक वतन के लिए आंदोलन व हड़ताल आदि करने पर उकसाया। दल की ओर से तेलगाना व पश्चिमी बंगाल और मद्रास में हिंसात्मक कार्यवाहियों का संचालन किया गया। भारत का साम्यवादी दल अथवा देशों के समानांतर दलों की भांति हिंसात्मक तरीका में विश्वास करता है और इस देश में राष्ट्रीय सरकार को उखाड़ फेंकने के लिए विनाशकारी व हिंसात्मक कार्यों का संगठित किया, जिससे कि सरकार परिस्थितियों पर नियंत्रण न पाकर असफल होती और शासन पर दल अपना अधिकार जमा पाता। यह दल प्रजातांत्रिक सिद्धांतों में विश्वास नहीं करता। साम्यवादी तो किसानों और मजदूरों अर्थात् सवहारा वर्ग की तानाशाही (Dictatorship of the Proletariat) की स्थापना में विश्वास रखते हैं। इनकी ऐसी गतिविधियों के कारण कई राज्यों में इस दल के संगठन को अवध अथवा प्रतिबंधित किया गया परंतु 1951-52 के आम निर्वाचनों के पूर्व दल ने पुरानी नीति के परित्याग की घोषणा की और साविधानिक तरीका पर चलन का निणय किया। दल ने चुनावों में भाग लिया और उस लोकसभा में 23 स्थान मिले। यह संख्या अन्य सभी विरोधी दलों की पृथक् पृथक् संख्या से बड़ी थी, अतएव इन संसद में विरोधी दल का स्थान मिला।

दूसरे आम चुनावों में साम्यवादी दल को केरल में बहुमत प्राप्त हुआ था और उसका मंत्रिमण्डल बना था, किन्तु कुछ समय बाद ही उस राज्य के सभी विरोधी दलों ने एक संयुक्त मोर्चा बनाया और तत्कालीन मंत्रिमण्डल को अपदस्त करने की मांग की। उसका परिणामस्वरूप राष्ट्रपति ने केरल में साविधानिक शासन विफल होने की घोषणा करके शासन जमान हाथ में लिया। फरवरी 1960 में उस राज्य में फिर से चुनाव हुआ और प्रजातन्त्री मोर्चे (Democratic Alliance) को 126 में से 94 स्थान प्राप्त हुए—कांग्रेस 63, प्रजा समाजवादी दल 20 और मुस्लिम लीग 11। साम्यवादी दल के 25 और उसके द्वारा समर्थित स्वतंत्र उम्मीदवार 3 विजयी हुए घोष स्थान अथवा छोट छोटे दलों का प्राप्त हुए। उन चुनावों के बाद केरल में कांग्रेस और प्रजा समाजवादी दलों का मिलकर मंत्रिमण्डल बना तथा मुस्लिम लीग व एक सदस्य का अध्यक्ष चुना गया, परंतु कुछ ही दिनों के बाद कांग्रेस ने मुस्लिम लीग का सम्प्रदायवादी संगठन होने के

मन्त्रिमण्डलों के प्रति अनुचित पक्षपात की व्यवस्था के लिए किया जा रहा है। (5) कुछ समय से 'यायपालिका' को बदनाम करने के लिए जानबूझकर प्रयत्न किया गया है। यह अत्यंत महत्त्व की बात है कि यायपालिका की स्वतन्त्रता की प्रभावी ढंग से सुरक्षा हो। (6) कांग्रेस का मुख्य लक्ष्य प्रजातन्त्रात्मक, समाजवादी और घमनिरपक्ष समाज की रचना है। केवल यही सामाजिक न्याय, सभी के लिए अवसर की समता और व्यक्ति की स्वतन्त्रता को सुनिश्चित बनायेगा।

(7) शासक दल के सङ्कुचित राजनीतिक विचारा और गतिशील नीतियों के अभाव के कारण आज अर्थव्यवस्था में प्रगति का रूक जाना सबसे अधिक उद्योगों के क्षेत्र में उल्लेखनीय है। कांग्रेस का विश्वास मिथित अर्थव्यवस्था में है। राष्ट्रीयकृत उद्योगों का संचालन इस प्रकार किया जाना चाहिए कि वे वास्तव में समाजवादी स्वरूप का प्राप्त करें और केवल मात्र राजकीय पूँजीवाद के रूप में न गिर जायें। उनका प्रबंध स्वायत्तता प्राप्त निगमों के द्वारा हो और वे अपने बाय आदेश रूप में करें। निजी क्षेत्र के उद्यमों से भी इसी प्रकार के ऊँचे मानदण्डों की माँदा की जाती है। देश में सन्तुलित औद्योगिक विकास को प्रोत्साहन देने और शहरी क्षेत्रों के अत्यधिक विकास को रोकने के लिए लाइसेंस देने की पद्धति का प्रयोग किया जायगा। किन्तु यह काम भी एक अर्थ स्वतन्त्र बोर्ड पर छोड़ा जाना चाहिए। (8) यद्यपि देश की उन्नति के लिए ग्रामीण भारत का विकास अति आवश्यक है, फिर भी शहरी विकास के कार्यक्रम में देरी करना उचित न होगा। मध्यम और निम्न वर्गों के लिए गृह निर्माण की आकर्षक योजनाओं की व्यवस्था की जायगी। आरम्भ में हमारा लक्ष्य प्रति वर्ष 10 लाख रहने के मकानों का निर्माण रहेगा। (9) देश की कर संरचना (tax structure) को सरल बनाने के लिए कांग्रेस एक आयोग बठायेगी, साथ ही प्रशासन व्यय में बचत की जायेगी। कांग्रेस बढ़ती हुई कीमतों को रोकने के लिए आवश्यक पग उठायेगी। कृषि के विकास के लिए पग उठाये जायेंगे—(अ) किसानों के काम आने वाले विज्ञान और तकनीकी के नये औजारों को अपीकार करना, (आ) सिंचाई की सुविधाओं का विस्तार, (इ) उर्वरकों, पौधा की रक्षा सामग्री और खेती की मशीनों की पूर्ति में विस्तार (ई) किसानों के लिए ऋण देने की सुविधाओं में बड़ा विस्तार, और खेती के उत्पादन की वस्तुओं के लिए बाजार की सुविधाएँ बढ़ाना। (10) खेतीहर मजदूरों के लिए न्यूनतम मजदूरी लागू की जायगी। भूमि सुधारों का तेजी के साथ कार्यान्वित किया जायगा। सभी को काम देने के लिए व्यवस्था की जायगी। कुटीर और लघु उद्योगों के विकास पर बल दिया जायगा। कानून द्वारा लगभग 1000 करोड़ की निधि पाँच वर्ष में काम की जायगी, जिससे रोजगार की साधना को विकसित किया जायगा। ग्रामीण विद्युतीकरण में बड़ी वृद्धि की जायगी। मवेशियाँ और फसलों के लिए बीमों की व्यवस्था, पशु पालन और स्वास्थ्य कार्यक्रम को सभी के लिए विस्तृत किया जायगा। (11) मूल अधिकारों और प्रजातन्त्रात्मक स्वतन्त्रताओं में किसी भी प्रकार की कमी करने का विरोध किया जायगा। (12) हरिजनों के उत्थान और अल्पसङ्ख्यकों में सुरक्षा की भावना उत्पन्न करने के लिए पग उठाये जायेंगे। (13) भारत की विदेश नीति में फिर से सन्तुलन कायम किया जायगा और उसे सच्चाई में गतिशीलता के साथ गुटा से अलग रहने की नीति बनाया जायगा। दक्षिण पूर्वी और पश्चिमी एशिया के सम्बन्धों पर विशेष बल दिया जायगा।

(2) भारत का साम्यवादी दल—इसकी स्थापना 1922 में हुई थी, किन्तु 1924 तक अधिकांश समय के लिए वह अवध रहने के कारण अपने कार्यों को छुपकर करता रहा। इसके सविधान का प्रारूप 1931 में बना था, जिसे 1933 में ही दलीय कांग्रेस के प्रथम खुले अधिवेशन पर स्वीकार किया गया। 1928 से 1935 तक, स्टालिन के वहन पर, साम्यवादी दल ने गांधी, नेहरू और

नीति, जिसका जनता की कमाई को लूटने के लिए जानबूझ कर पालन किया जा रहा है, इस नीति के साथ चलने वाली ऊँची कीमतें और जीवन मान के सदैव उठने वाले इन्टैक्स ने केन्द्रीय व राज्य सरकारों के बजटों की वास्तविक आयों का लगातार कम किया है।

(5) भारत पर विदेशी ऋण, जो 7000 करोड़ रुपये से भी अधिक हो गया है, इतना भारी भार हो गया है कि सरकार ने विदेश होकर उसकी अदायगी में परिवर्तन की मांग की है और अब नये ऋणों का लगभग 30-40 प्रतिशत दो पुराने ऋण चुकाने में ही चला जाता है। इंदिरा कांग्रेस की सरकार ने एवाधिकारियों और विदेशी पूँजीपतियों को निर्यात प्रोत्साहन के नाम में रियायतें दी हैं। उपभोक्ताओं की वस्तुओं के उद्योगों में विदेशी पूँजी का लगने दिया जा रहा है। करा के द्वारा इंदिरा सरकार ने लूट को अधिक तीव्र बना दिया है। गत 3 वर्षों में ही सरकार ने 600 करोड़ रुपये से अधिक का कर भार बढ़ाया है। जनता को लूटने में बढ़ती हुई कीमतें और मुद्रा स्फीति मुख्य हैं। (6) अब मूल अधिकारों का अर्थ निजी सम्पत्ति की पवित्रता की रक्षा करना रह गया है। संगठनों की स्वतन्त्रता को दबाया जा रहा है। समाचार पत्रों की स्वतन्त्रता का अर्थ वास्तव में गोपनीयता, चिरन्तता और टाटाओं की स्वतन्त्रता है। (7) राज्यों की स्वायत्तता केवल नाम की रह गई है, सार और व्यवहार में संविधान एकात्मक बन गया है। राष्ट्रपति किसी भी राज्य का शासन अपने हाथों में ले सकता है। (8) बंगाल में राष्ट्रपति शासन के अंतर्गत आतंक का शासन कायम हुआ है। हमारे आंदोलन पर पुलिस और गुण्डा का आक्रमणों को उत्साहित किया जा रहा है। फिर भी संयुक्त मोर्चे के मंत्रिमण्डल जनता के प्रति बफादार रहें हैं। (9) विदेश नीति में इंदिरा कांग्रेस की सरकार बार-बार प्रतिगाधिया से समझौता करती है। (10) सरकार की नीतियों से राष्ट्रीय एकता पर आक्रमण हो रहा है।

(3) समाजवादी दल—भारत में प्रथम समाजवादी दल की उत्पत्ति, जिसे अब तक समाजवादी दल कहते हैं, 1934 में हुई थी, जबकि कुछ नवयुवक कांग्रेसियों ने, जिनमें अधिकतर शिक्षित थे, यह सोचा कि गांधीजी की अहिंसा और सरागृह की नीति पूर्णतया सफल नहीं हो रही है, अतः स्वातंत्र्य सपना को सफल बनाने के लिए नया मांड देना चाहिए। इस दल का जन्म नासिक जेल में हुआ, जहाँ श्री जयप्रकाश नारायण और अन्य साथी बंदी थे। आरम्भ में ही धर्मको और किमानों की समस्याओं पर उनका विशेष ध्यान गया। 1937 के आरम्भ में जब कांग्रेस ने अनेक प्रांतों में चुनाव जीते तो उन्होंने कांग्रेस द्वारा मंत्री पदा को स्वीकार किये जाने का विरोध किया, परंतु 1947 तक वे कांग्रेस के भीतर ही बने रहें।

उसी वर्ष कानपुर के बैशन पर उन्होंने अपने नाम से 'कांग्रेस' शब्द हटा दिया, क्योंकि उनके विचार में स्वतन्त्रता प्राप्ति के उपरांत दलीय एकता की अपेक्षा समाजवाद पर अधिक बल देना उचित था। उस अवसर पर उन्होंने प्रजातान्त्रिक समाजवाद और सर्वाधिकारवादी साम्यवाद के अंतर का भी स्पष्ट किया। 'गांधिक' सम्मेलन के उपरांत वे कांग्रेस से अलग हो गए। संविधान सभा में उनके सदस्यों ने समाजवादी मण्डल की स्थापना और बिना प्रतिहार जमींदारी के उन्मूलन पर जोर दिया। प्रथम आम चुनावों के पूर्व आचार्य कृपलानी ने अपने साथियों सहित जिहान कांग्रेस को छोड़ दिया था 'वृषक मजदूर प्रजापार्टी' संगठित की थी। समाजवादी दल और ६० मं० ५० पं० न कांग्रेस के विरुद्ध मिलकर प्रथम आम चुनाव लड़ और उद्दान सोहनभा के लिए पदे कुल मिला के 104 प्रतिशत प्राप्त किये, किन्तु उन्हें स्थान केवल 12 ही मिले। 1952 के सितम्बर मास में दाना ही दानों ने मिलकर प्रजा समाजवादी दल बनाया जिसका उद्देश्य इन प्रकार बताया गया—'जातिपूर्ण उपायों द्वारा प्रजातान्त्रिक समाजवादी समाज की स्थापना, जो सामाजिक, राजनीतिक, आर्थिक शासन में मुक्त हो।'।

कांग्रेस के समान इसकी भी स्थानीय, जिला व प्रदेश समितियाँ हैं, जिनका चुनाव दल के

राष्ट्रीयकरण, विदेशी तेल कम्पनियो और वको आदि की विदेशी पूँजी पर अधिकार, सावजनिक क्षेत्र का द्रुत गति से विस्तार जिससे कि उस राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था म निर्णायक स्थान प्राप्त हो सके, नये उद्योगों को आरम्भ करके रोजगार के नये अवसरों की रचना, बेरोजगारी के लिए सहायता की व्यवस्था, पिछड़े हुए प्रदेशों म नये उद्योगों की स्थापना को प्रोत्साहन, जिससे कि प्रादेशिक अन्तरो को दूर किया जा सके, मजदूरों के लिए आवश्यकता पर आधारित यूनितम मजदूरी, ट्रेड यूनियन अधिकारों की पूर्ण मायता । (3) कीमत रेखा को रोकने के लिए प्रभावी पगो को उठाना और दैनिक आवश्यकता की वस्तुओं का उचित मूल्य की दुकानों द्वारा वितरण कराना । (4) काले दमनकारी कानूनों को हटाना । (5) साम्प्रदायिक शक्तियों को दबाने के लिए जोरदार पग उठाना, अल्पसंख्यक समुदायों के लिए सभी प्रकार का आवश्यक रक्षण, साम्प्रदायिक प्रचार और गतिविधियों पर रोक, और अस्पृश्यता निवारण कानून को अधिक सुदृढ़ बनाना । (6) वर्तमान शिक्षा पद्धति म पूर्ण उलट फेर, विज्ञान और तकनीकी के विकास के लिए अधिक धन की व्यवस्था और वैज्ञानिक सस्याओं म भ्रष्टाचार का अन्त । (7) स्त्रियों के लिए अधिकार, जिनकी देश मे आधी जनमर्या है—(अ) सभी कानूनी अयोग्यताओं को दूर करना और उनके लिए पुरुषों के सम राजनीतिक, आर्थिक व सामाजिक अधिकारों को सुनिश्चित बनाना, सम कार्य के लिए सम वेतन, और देश के सामाजिक आर्थिक जीवन म स्त्रियों को पूरी तरह से भाग लेने योग्य बनाना । (8) विदेश नीति के क्षेत्र म—(अ) भारत की शांति व गुटों से अलग रहने की नीति को सुदृढ़ बनाना, ब्रिटिश राष्ट्रमण्डल से सम्बन्ध विच्छेद और जाति विभेद नीति का अधिक प्रभावी विरोध, उत्तरी वियतनाम, पूर्वी जर्मनी और उत्तरी कोरिया के जनवादी गणतन्त्रों को मायता, चीन के जनवादी गणतन्त्र के साथ भारत के सम्बन्धों म उत्पन्न गतिरोध को दूर करने के लिए सभी सम्भावनाओं की खोज, अफ्रीकी एशियाई देशों के साथ अधिक घनिष्ठ सम्बन्ध, उत्तरी वियतनाम व बर्मा आदि देशों के साथ बिना रोक व्यापार, और नये साम्राज्यवादी प्रयासों व दबावों के विरुद्ध प्रभावी पगो का उठाना ।

भारतीय साम्यवादी दल (माक्सवादी) का चुनाव घोषणा पत्र, 1971—इसकी मुख्य बातें इस प्रकार हैं (1) इस चुनाव म दो गुट (two combines) एक दूसरे का मुकाबला कर रहे हैं । सिडीकेट जनसंघ स्वतन्त्र गुट प्रतिगामी शक्तियों का मेल है जो निहित हिंसा की प्रतिरक्षा के लिए खड़ा है । इंदिरा गांधी के नेतृत्व म दलों का दूसरा मिला जुला समूह है जो प्रथम का विरोध कर रहा है । परंतु यह भी उही वर्गीय हितों को प्राप्त करना चाहता है और एकाधिकारियों व भूस्वामियों के शासन को सुदृढ़ बनाना चाहता है कांग्रेस में फूट, जिस आधारभूत नीतियों म अंतर का परिणाम बताया गया था, वास्तव म एक ही वर्ग के जनसाधारण पर शासन को जारी रखने की दो चालें हैं । (2) इस चुनाव म जनता की मुख्य शक्तियों को, जिन्होंने 1967 और 1969 में संयुक्त कांग्रेस का मुकाबला किया था विभाजित कर दिया है । संयुक्त समाजवादी दल के नेताओं ने खुलकर सिडीकेट जनसंघ स्वतन्त्र के गुट से मेल कर लिया है । दक्षिणपंथी साम्यवादी दल और प्रजा समाजवादी दल इंदिरा कांग्रेस के समूह से मिल गये हैं । हमारा दल ही जनसाधारण के हितों तथा प्रजातन्त्रवादी व समाजवादी आंदोलन के लक्ष्यों के प्रति सच्चाई से खड़ा है । पूर्व वर्णित दोनों समूहों म से किसी के लिए भी मतदान करना भ्रष्टाचारात्मक पुलिस राज्य के लिए मतदान करना है । (3) कांग्रेस शासन के गत चार वर्षों म भारत म सबसे बुरा आर्थिक संकट पड़ा हुआ है । इंदिरा गांधी के प्रधानमंत्री पद के काल म जनता की दरिद्रता बढ़ती चली गई है । दिसम्बर 1969 के अन्त म शिक्षित बेकारों की संख्या 15.26 लाख थी और केवल बेकार इजीनियरों की संख्या 61 हजार थी । यह है इंदिरा के समाजवाद का वास्तविक रूप जिसकी दक्षिणपंथी साम्यवादी दल प्रशंसा करते हैं । (4) मुद्रा स्फीति (inflation) की

व्यक्तित्व अथवा समूह के स्वतंत्र अस्तित्व से सम्प्रचित हैं। इन छोट छोटे दल या समूह का भविष्य पूणतया अध्वारमय है। सभी वामपक्षी दल को अपन उद्देश्य की प्राप्ति के लिये दल में विरोधी दल को मुसगठित और गुरु बनाने तथा दल हित में समुक्त होकर कार्य करना चाहिए। अच्छा हो यदि सभी दल प्रजा समाजवादी दल में सम्मिलित हो जायें या सब मिलकर एक बड़ा दल सामान्य कार्यक्रम के आधार पर बना लें। दिसम्बर 1962 में उत्तर प्रदेश विधानमण्डल के समाजवादी दल व प्र० सं० दल के बीच आपसी समझौता हुआ और उन्होंने मिलकर समुक्त समाजवादी दल बनाया, जिसका अधिपति राजनीतिक नेताओं व समाचार पत्रों ने स्वागत किया। उसके बाद दोनों दलों की राष्ट्रीय कार्यकारिणियों में दाना दल का विलय किस आधार पर हो उस पर बहुत समय तक कोई सहमति नहीं हो सकी। अंत में एक बार दोनों दलों में एकता स्थापित करने के उद्देश्य से सहमति हुई। परंतु वह एकता बहुत ही कम दिन रह पाई, क्योंकि कुछ ही दिन बाद प्रजा समाजवादी समुक्त समाजवादी दल से अलग हो गया। तब से प्रजा समाजवादी दल का संगठन काफी क्षीण हो गया है।

समुक्त समाजवादी दल का चुनाव घोषणा पत्र, 1971—(1) श्रीमती इंदिरा गांधी की वर्तमान सरकार और पूर्वगामी कांग्रेस सरकार की नीतियों में कोई अंतर नहीं है। तथ्य तो यह है कि वर्तमान प्रधानमंत्री का दासन अधिक भ्रष्ट है और उसकी नीतियाँ जन विरोधी हैं। अतः दल का यह पक्का विश्वास है कि वर्तमान सरकार को अपदस्थ करना प्रत्येक भारतीय का पुनीत कर्तव्य है। (2) दल दूसरी सविमान सभा के आहूत किए जाने में विश्वास करता है, जिसका आधार वक्क मताधिकार हो और जो भारत के लिए नया सविधान बनाये। सम्पत्ति के अधिकार को मूल अधिकारों की सूची से निकाला जाय। खाना, कपड़ा, मकान, शिक्षा, रोजगार और चिकित्सा सहायता को मूल अधिकारों में सम्मिलित किया जायगा। केन्द्र और राज्यों के सम्बन्धों में भी परिवर्तन किया जाएगा, राज्यों का अधिक स्वायत्तता सौंपी जाएगी। अत्यंत महत्त्वपूर्ण कामपालिका पदों के लिए नियुक्ति के स्थान पर निर्वाचन का सिद्धांत अपनाया जाएगा। (3) सभी भारी उद्योगों और विदेशी पूँजी को समाजीकृत किया जाएगा। दल का विश्वास है कि स्थूल और समय सीमा में बांधे कार्यक्रम अपनाए जायें जो ऐसे उग्र परिवर्तनों का साधन बनें जिनका परिणाम देश को समता व समृद्धि की ओर ले जाना हो। कृषि की संरचना में उग्र परिवर्तनों के बिना देश में समृद्धि प्राप्त करना असम्भव होगा। बचतहीन जोतों पर भूमिकर का उन्मूलन किया जाएगा। भूमि के स्वामित्व पर व्यक्तिगत सीमा की त्रिगुनी परिवार की सीमा होगी। एक राष्ट्रीय सिंचाई नीति बनाई जाएगी जो 7 वर्ष में पूरा की जाएगी। सारी बंजर भूमि को खेती योग्य बनाने और सिंचाई की सुविधायें बढ़ाने के लिए भूमि सेना गठित की जाएगी, जिसमें बेरोजगार व्यक्तियों और खेतिहर मजदूरों को सम्मिलित किया जाएगा। (4) बहूत आधार वाली अव्यवस्था के विकास हेतु शासक वर्गों के सुख सम्भोग की वस्तुओं पर व्यय सीमा लगाई जाएगी। व्यक्तिगत व्यय की सीमा 1500 रु० प्रति मास होनी चाहिए। अवसर की समता की प्रथम श्रेणी शिक्षा में समता है। व्यय वेतन भवन और पुस्तकों आदि में सभी प्राइमरी स्कूल सम होने चाहिए। अंग्रेजी माध्यम का तुरंत अंत किया जाए। माध्यमिक शिक्षा के स्तर तक शिक्षा अनिवार्य होनी चाहिए। एक ही श्रेणी के शिक्षकों को सम वेतन मिलना चाहिए।

(5) मजदूर वर्ग को उद्योगों के प्रबंध में भाग प्रदान किया जाएगा। संगठित होने की स्वतंत्रता और हड़ताल के अधिकार सरकारी कर्मचारियों को भी प्रदान किये जायेंगे। पिछड़े हुए वर्गों और हरिजनों के लिए सेवाओं में अधिक सुविधायें दी जायेंगी, जिससे वे अपने लिए आरक्षित स्थानों के प्रतिशतों को सीधे ही प्राप्त कर सकें। स्त्रियों की स्वतंत्रता को वास्तविक बनाने के लिए पग उठाये जायेंगे। परिवर्तन और पुनर्निर्माण के लिए दल युवा शक्ति को सबसे अधिक

सदस्यों द्वारा किया जाता है किन्तु इसकी समितिओं और सदस्यों की सख्या राष्ट्रेत की तुलना में बहुत कम है। इस दल में राष्ट्रीय कार्यकारिणी (National Executive) सर्वोच्च और नियंत्रक समिति है दल की सदस्यता कोई भी व्यक्ति, जिसका दल के उद्देश्यों और तरीकों में विश्वास हो, सरलता से पा सकता है। इस दल का संगठन अभी तक मुश्किल नहीं है, यद्यपि हमें अनेक अच्छे कार्यकर्ता हैं, किन्तु वे व्यक्तिगत मतभेदों तथा अन्य कारणों से दल के उद्देश्यों व सदस्यता में व्यापक बनाने में असमर्थ रहें हैं। भारत की परम्पराओं और परिस्थितियों का ध्यान हुए अनेक समझदार व्यक्तियों ने आशा की थी कि यही दल संगठित होकर विरागी दल का स्थान पायेगा और अभी भी ऐसी आशा की जाती है, किन्तु अभी तक कारण कुछ भी नहीं हैं। यह दल उन जातिवादी को पूरा नहीं कर पाया।

अधिकांश व्यक्तियों के विचार में जब में कांग्रेस ने समाजवादी व्यवस्था के ध्येय को अपनाया है, इन दोनों दलों के राजनीतिक और आर्थिक उद्देश्यों व कार्यक्रम में विषय अन्वय आधारभूत अंतर नहीं रहा है। दोनों ही दल देश में अपनी विपत्तियों के अनुकूल प्रजातन्त्रवादी ढंग से समाजवाद की स्थापना करना चाहते हैं। यहाँ पर एक बात उल्लेखनीय है। प्रामाण्य अथ व्यवस्था के विषय में प्र० सं० दल का घोषणापत्र कहता है 'भूमि का फिर से वितरण होगा जिसमें उसके स्वामित्व पर सीमा लगाई जायगी और छोटे भूमिपतियों का व्यक्तिगत रूप में अधिकार की सुविधायें दी जायेंगी तथा गांधी पंचायतों का भूमि सुधारों का काम करेगा या मुख्य साधन बनाया जायगा।' इसमें यह स्पष्ट है कि प्र० सं० दल केंद्रीभूत निष्पादित विचारों पर कम और धरातल से ऊपर की ओर विवेकीकृत विचारों पर अधिक बल देता है। जहाँ तक विदेश नीति का सम्बन्ध है कांग्रेस और प्र० सं० दल में साधारण अंतर है। अतएव कुछ व्यक्ति दोनों दलों के मिल जाने का सम्पन्न करते हैं, जिससे कि वे संपूर्ण मोर्चे के रूप में साम्यवादियों व सम्प्रदायवादियों का विरोध कर सकें। यह उचित ही है कि ये दल साम्यवाद और सम्प्रदायवाद का विरोध करें।

भारत का समाजवादी दल—इसका वास्तविक संस्थापक डा० राममनाहूर लालिखा थे। इसका संस्थापन सम्मेलन में, जो जनवरी 1956 में हैदराबाद में हुआ था यह स्पष्ट किया गया था कि यह कांग्रेसी असमाजवादी, भूतन्त्र समाजवादी और सम्प्रदायवादी दोनों से भिन्न एक नया दल बनाने के विद्युत था। इस दल में समाजवाद के निम्नलिखित मुख्य सिद्धांत स्वीकार किए (1) राष्ट्र के भीतर और बाहर सभी व्यक्ति सम हैं। राष्ट्रीय नीतिमात्र में ही नहीं परन्तु मनुष्य मनुष्य के सभी व्यक्तियों का जीवन-स्तर अच्छा और सुखमय बनाने का उद्देश्य है। (2) समाजवादियों का इन उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए जहाँ सम्भव हो साविधान्तरियों और जहाँ आवश्यक हो गतिविधि विरोध (Civil Disobedience) के उपायों का प्रयोग करना चाहिए। (3) जहाँ तक सम्भव हो उत्पादन की इकाइयों छोटी रहें, किन्तु आवश्यकानुसार बड़ी मशीनों का प्रयोग किया जाय। (4) प्रायः सभी प्रकार की सम्पत्ति का राष्ट्रीयकरण हो। अन्न का उच्चतम और सुखमय मापदण्ड निर्धारित की जायें, जिसमें 10 गुन से अधिक अंतर न रहे। (5) अन्तर्गत सदस्यों के अंतर्राष्ट्रीय संगठन के स्थान पर एक माध्यम के लिए प्रयत्न किया जायता जिसमें सभी सदस्यों का समान अधिकार प्राप्त हो। (6) अंतर्राष्ट्रीय परिषद् में जहाँ तक हो सके सम्भव मापदण्ड के आधार पर चुने गये प्रतिनिधियों का आगमन किया जाय।

यू.पी. विभिन्न समाजवादी दल, के अतिरिक्त देश में एक समय तक दो ही थे 41 राजिनीती समाजवादी दल, मावसदास दल, फारबस दल, पदमन और वही पार्टी दलदि, किन्तु उनका अन्त अन्त धीरे धीरे हुआ कुछ प्रभाव है और देश के राजनीतिक दलों में उन सम्मिलित करना उनका महत्त्व का स्थिति है। सम्भव है उनका विचार भी कि

नीति में भाग लेने की भावना को विकसित करने के लिए दल चाहता है कि मताधिकार के लिए आयु सीमा घटाकर अठारह वर्ष कर दी जाय। (8) प्रजातन्त्र के विकास के लिए राजनीतिक शक्ति का यागमन और अथव्यवस्था का विकेंद्रीकरण अत्यंत आवश्यक है। भ्रष्टाचार को दूर करने के लिए दल लोकपाल के पद को अधिक प्रभावी बनायेगा। (9) दल का विश्वास गतिशील, स्वतंत्र विदेश नीति में है, जो सभी राष्ट्रों की शान्ति और स्वतन्त्रता को कायम रखने में सहायक हो। दल सभी प्रकार के सैनिक गठबन्धनों के विरुद्ध है। प्रतिरक्षा के मामले में दल चाहता है कि देश आत्मनिर्भर बने, केवल परम्परागत शस्त्रों के क्षेत्र में ही नहीं बरद्वं अणु शस्त्रों के क्षेत्र में। (10) जम्मू कश्मीर राज्य भारत का अखण्ड भाग है और उस राज्य का भारतीय सच; प्रवेश अन्तिम तथा न उलटने वाला है। परन्तु दल अनुच्छेद 370 के दुरुपयोग को रोकेंगा, जो कि उस राज्य की जनता के विशेष हितों की रक्षा के लिए आवश्यक है।

(4) भारतीय जनसंघ—भारतीय जनसंघ की स्थापना 21 अक्टूबर 1951 में स्वर्गीय डा० श्यामाप्रसाद मुखर्जी के प्रधानत्व में हुई थी। वास्तव में इसके अधिकतर संगठनकर्त्ता 'राष्ट्रीय स्वयं सेवक सच' के सदस्य थे, जो कि सच के राजनीतिक विचारों के आधार पर एक राजनीतिक संगठन बनाना चाहते थे, क्योंकि कुछ समय पूर्व राष्ट्रीय स्वयं सेवक सच ने राजनीति को छोड़कर एक सांस्कृतिक सच का उद्देश्य स्वीकार किया था। जनसंघ को प्रजातन्त्र के सिद्धांतों पर सगठित किया गया, किन्तु इसमें पुराने राष्ट्रीय स्वयं सेवक सच के कार्यकर्त्ताओं की बहुसंख्या बनी रही, जिन्होंने प्रजातन्त्रात्मक तरीकों को व्यवहार में नहीं चलने दिया, परिणामस्वरूप जनसंघियों ने जनसंघ से अलग होने का निश्चय किया। पामर का यह कथन सच है कि भारतीय जीवन में साम्प्रदायिकता सबसे अधिक प्रबल और विभाजनात्मक शक्तियों में से एक है, परन्तु अभी तक किसी भी साम्प्रदायिक दल को राष्ट्रीय राजनीति में कोई सफलता नहीं मिली है और उनमें से बहुत कम ने राज्यीय या स्थानीय स्तर पर महत्वपूर्ण प्रभाव डाला है। परन्तु हमारे विचार में 1967 में हुए आम चुनावों में जनसंघ, अकाली दल व रिपब्लिकन पार्टी आदि का महत्व काफी बढ़ा। पामर के मतानुसार हिंदू साम्प्रदायिक दल में राजनीतिक दृष्टि से सबसे अधिक सफल भारतीय जनसंघ रहा है।¹ इस सभी आम चुनावों में सबसे अधिक मत प्राप्त हुए। पहले आम चुनाव में इसे लोकसभा में तीन स्थान प्राप्त हुए थे, दूसरे में चार और तीसरे में पांच। चौथे आम चुनाव में उसका प्रतिनिधियों की संख्या 35 हो गई। परन्तु पाँचवें चुनाव में इसका तथा अन्य सभी विरोधी दलों के प्रतिनिधियों की संख्या बहुत घटी।

पहले आम चुनावों के अवसर पर प्रकाशित अपने घोषणापत्र में जनसंघ ने इन बातों पर विशेष बल दिया था—भारतवर्ष कई सदियों के लम्बे संचय के बाद स्वतन्त्र हुआ है, किंतु स्वतन्त्रता की प्रसन्नता व्यक्तियों के हृदयों से तीव्र गति से मिटती जा रही है। सत्तास्व दल की गलत नीतियों और राष्ट्रीय समस्याओं का हल न करने में अभावीय व अवांछक प्रयत्न ही देश में ऐसी स्थिति के लिए उत्तरदायी है। जनसंघ विश्वास करता है कि भारत का एक होना आवश्यक है, अतः जनसंघ उसकी प्राप्ति के लिए सभी उचित उपायों को अपनायेगा। भारतीय राष्ट्रीयता का आधार सम्पूर्ण भारत के प्रति निष्ठा होना चाहिए। 'विषयता में एकता' भारतीय संस्कृति की विशेषता रही है, परन्तु भारतीय संस्कृति एक ओर अविभाज्य है। मिश्रित संस्कृति (composite culture) की कोई भी बात अवांस्तविक और राष्ट्रीय एकता के लिए सख्त स पूरा होगी। जनसंघ का ध्येय घम राज्य है जिसका नव घमतन्त्र (Theocracy) नहीं बरद्वं विधि

¹ Communalism is one of the most powerful and divisive forces in Indian life. The most successful politically of the Hindu communal parties is the Bhartiya Jan Sangh.—Kahin G M (ed) *Major Governments of Asia* pp 344-45

प्रजा समाजवादी दल का चुनाव घोषणा पत्र, 1971—(1) दल सदा ही राष्ट्रीय स्वतन्त्रता और प्रभुता के लिए सतक रहा है। यह सामान्य व्यक्ति के अधिकारों और हितों की रक्षा के लिए भी बड़ा उत्साही रहा है। जबकि वर्तमान स्थिति को बनाये रखने वाली शक्तियों ने 'असीमित सम्पत्ति के मूल अधिकार' की रक्षा के लिए वही चिंता व्यक्त की है, प्रजा समाजवादी दल यह प्रयत्न करता रहा है कि संविधान में समायोजन किये जायें, जिससे कि मूल अधिकाराओं में 'बाम करने के अधिकार' का सम्मिलित किया जा सक। (2) दल एकी नीति का अंगीकार करता है कि खाद्य पदार्थों का उत्पादन बढ़े और उच्चतर वायवपूर्ण वितरण हो। किसानों का उपयोग पैदावार के लिए लाभकारी कीमतों की व्यवस्था का सुनिश्चित बनाया जाएगा। राजस्वीय प्रमाण द्वारा भूमि तोड़ी गई भूमि पर खेती करना के लिए भूमि सहायता मिलनी चाहिए। गांधी सरकार अपने हाथ में लेगी और सहृदय के लिए प्रभावी गणना व्यवस्था लागू की जाएगी। (3) विभिन्न वस्तुओं के मूल्यों के बारे में एक एकीकृत (integrated price policy) नीति अपनाई जाएगी। कीमतों नियंत्रण करते समय वस्तुओं का उत्पादन ध्यान देकर उत्पादकों को उनके योगदानों के अनुसार लाभ को ध्यान में रखा जाएगा। (4) बाहरी तादुर रहने के लिए कुटीर उद्योगों पर अभिवृद्धि दिया जाएगा। दल का विश्वास है कि सरकारी निवेश के बिना विकास का कार्य असम्भव है। समाजवादी योजना में सामाजिक क्षेत्र की रुझान निर्देश दी है, परन्तु राष्ट्रीय स्तर पर एकाधिकारी स्थिति में राज्य के प्रयोग का अनुसंधानवाद नहीं हो सकता। समाजवाद का अब व्यक्तिगत पहल बार साहस की आवश्यकता की माग्नानी है। इसमें व्यापक भीति में बदलाव लाना का मुख्य साधन विक्रम में प्रादेशिक संगठन है। (5) औद्योगिकीकरण और बुनियादी ढांचा विकास के लिए नए मंडलों के निर्माण और राज्य सरकारों का प्रयत्न करेगा। कार्य परिषदों और उत्पादन समितियों द्वारा उद्योगों के नियंत्रण और

श्रमिका का सहभाग प्राप्त किया जाता है।

[illegible]

राजनीतिक सस्यायों और तुलनात्मक शासन

प्रविवारिया से स्वतंत्र करेगा। उद्योगों की स्वायत्तता और संसद के प्रति उनके उत्तरदायित्व में उचित सन्तुलन कायम करेगा। सामाजिक क्षेत्र के अविभक्तपूर्ण विस्तार के स्थान पर यह उसके समेकन (consolidation) पर अधिक बल देगा। (10) सारी और औद्योगिक कमचारियों के लिए जनसंघ सेवा सुरक्षा, आवश्यकता पर आधारित 'यूनितम वेतन' को सुनिश्चित बनायेगा। यह के लिए होस्टला का निर्माण करायेगा। जनसंघ का यह काम करने वाली संघिका जिसका परिणाम पदा में बर्ती करना हो। जनसंघ का स्वदेशी योजना में विश्वास है। यह साथ-साथ जैनिक क्षेत्र और सम्पूर्ण व्यवस्था के लिए क्रमशः सूक्ष्म और सूक्ष्म नियोजन (micro and macro planning) करेगा। इसका विश्वास पूर्ण रोजगार, अधिकतम उत्पादन, 'वायपूर्ण वितरण' और कीमतों के स्थिर रहने में है। (11) संविधान में संशोधन के लिए एक आयोग और नतिवता को सार देगा। इसका विश्वास नागरिकों के भारतीयकरण में है। यह अन्तरराष्ट्रीय परिपक्व की स्थापना भी करेगा। (12) जनसंघ का विश्वास स्वतंत्र विदेश नीति में है। पाकिस्तान को विदेशों द्वारा दी जाने वाली सैनिक सहायता को यह अभिमतपूर्ण काय समझता है। यह भारत को राष्ट्रमण्डल से बाहर निकालेगा। अन्तराष्ट्रीय क्षेत्र में भारत सबसे ही सब देशों के साथ मित्रता चाहता रहा है। जनसंघ देश की प्रतिस्थापना सनाओ को सुदृढ़ बनायेगा।

(5) हिंदू महासभा—इसकी स्थापना 1916 में हुई थी, आरम्भिक काल में इसका उद्देश्य हिंदुओं की सांस्कृतिक व सामाजिक उन्नति करना था। इसके विकास में मदन मोहन मालवीय, सा. ला. लाजपत राय, बीर साबरकर और डा. श्यामाप्रसाद मुखर्जी जैसे नेताओं का बड़ा भाग रहा। आगे चलकर महासभा ने हिंदुओं के लिए वही कार्य करने का प्रयत्न किया जो मुस्लिम लीग मुसलमानों के लिए करती थी। वास्तव में इस मुस्लिम लीग की अनुचित राजनीतिक मांगों का बल मिला। फिर भी महासभा अपने राजनीतिक उद्देश्य में कभी भी सफल नहीं हो सकी, क्योंकि हिंदुओं की बहुसंख्या कांग्रेस की नीति का ही समर्थन करती रही और देश हित में यह उचित ही था। महासभा ने 1932 में साम्प्रदायिक पंचाट और आगे पाकिस्तान की स्थापना का विरोध किया किन्तु इसका विरोध प्रभावशाली न बन सका। महासभा का दृष्टिकोण बहुत कुछ जनसंघ से ही मिलता है।

हिंदू महासभा का चुनाव घोषणा पत्र, 1967—इसमें निम्नलिखित बातों को मुख्य स्थान दिया गया (1) भारत के संविधान का संशोधन (अ) देश को हिंदू लोकतन्त्रात्मक राज्य घोषित करना, (आ) शिक्षा के सम्पूर्ण काल में हिंदू धर्म के शिक्षण को एक अनिवार्य विषय बनाना, (इ) वसंत राज्यों को राज्य न कहकर प्रांत कहना, (ई) गांधी साहबों और सभी आधुनिक गीतों के बंध को कानून द्वारा बंद करना, (उ) हिंदुस्तान के सभी नागरिकों के लिए पूर्ण नागरिक स्वतंत्रता की प्रत्याभूति देना, और (ऊ) किसी भी सत्तासूक्ष्म दल के लिए यह असम्भव बना देना कि वह निवारक निरोध कानून तथा अन्य ऐसे कानूनों द्वारा जो कि मूल अधिकारों के विरुद्ध हों, विरोधी दल का दमन कर सके।

(2) भारत की वैदेशिक नीति को अप्रतिष्ठित आधारों पर पुनर्गठित करना (अ) नेपाल, सिक्किम, भूटान, बर्मा और सीलोन जैसी सभी पड़ोसी हिंदू देशों से मित्रता कायम करना, (आ) दूसरे देशों के मामलों में न तो अंतर्गच्छ होना और न ही उनमें हस्तक्षेप करना, (इ) सभी सम्भव उपायों द्वारा भारतीय क्षेत्रों को स्वतंत्र करना और तिब्बत को चीनी आधिपत्य से स्वतंत्रता दिलाना, जिससे कि वह चीन और भारत के बीच में मध्यवर्ती राज्य (buffer state) बन सके,

का शासन है। किंतु जिस अर्थ में आज धमनिरपेक्षता को लिया जाता है वह तो मुसलमानों को प्रसन्न करने की नीति है। जनसंघ भारतीय संस्कृति, भारत का भारतीय संस्कृति और मर्यादा पर पुनर्निर्माण करने के लिए खड़ा हुआ है और राजनीतिक, आर्थिक व सामाजिक प्रजातन्त्र की अवसर की समता व व्यक्ति की स्वतन्त्रता के आधार पर स्थापना करना चाहता है। यह व्यक्ति की स्वतन्त्रता और विधि के शासन पर आधारित प्रजातन्त्र में विश्वास करता है, अतएव यह हिंसापूर्ण उपायों के प्रयोग को पसंद नहीं करता।

जनसंघ की नीति व्यवहार में एक ओर कुछ प्रतिक्रियावादी तत्वों को और दूसरी ओर साम्प्रदायिक तत्त्वों को बढ़ावा देने वाली प्रतीत होती है। भारत को अखण्ड बनाने की बात वर्तमान दशाओं में अव्यावहारिक है। दल ने अपने घोषणा पत्र में आर्थिक प्रजातन्त्र की स्थापना, प्रशासन के निम्नतम स्तरों पर विकेन्द्रीकरण, शिक्षा पद्धति में क्रांतिकारी परिवर्तन, बेकारी को मिटाने तथा राष्ट्रीय एकता का सुदृढ़ बनाने इत्यादि सराहनीय राजनीतिक आदर्शों को सम्मिलित किया है, किंतु उसके अधिकतर कार्यक्रमों और समस्या की प्रतिगामी व साम्प्रदायिक मनोवृत्ति के कारण व्यवहार में यह दल उन आदर्शों की प्राप्ति के लिए प्रयत्न करेगा, इसमें संदेह है। चीनी आक्रमण के विरुद्ध जनमत के सुदृढ़ बनाने और शत्रु का डटकर विरोध करने में जनसंघ ने महत्त्वपूर्ण भूमिका ली। मार्च 1971 में लोकसभा के आम चुनावों पर जनसंघ द्वारा प्रकाशित घोषणा पत्र की मुख्य बातों का सारांश अग्रलिखित है (1) जनसंघ भारत को एक राष्ट्र समझता है और सभी भारतीयों को एक ही जनसमुदाय। जातियाँ, धार्मिक विश्वासों, भाषाओं और प्रांतों की विविधताएँ हमारे राष्ट्रीय जीवन की एकता को सुदृढ़ता और शान प्रदान करती हैं। जनसंघ भारत के प्राचीन विचार—साम्प्रदायिक राज्य—में विश्वास करता है। परंतु जनसंघ झूठे धमनिरपेक्षवाद को स्वीकार नहीं करता है, जिसमें अंधविश्वास का प्रसार करने की नीति से मेल है। (2) जनसंघ ने देश में समता पर आधारित समाज की रचना करने की शपथ ली है, जिसमें किसी भी नागरिक के विरुद्ध जन्म, जाति, वंश या धार्मिक विश्वास के आधार पर कोई भेदभाव नहीं किया जायेगा। (3) जनसंघ ने गरीबी के विरुद्ध युद्ध की घोषणा की है। जनसंघ सभी व्यक्तियों के लिए पूर्ण रोजगार की योजना बनायेगा। अणु कार्यक्रम में सभी शिक्षित व्यक्तियों को कार्य मिलेगा। अनिवार्य प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों से गांवों में बेकारी दूर होगी। (4) कृषि हमारा सबसे बड़ा उद्योग है। जनसंघ आगामी पांच वर्षों में खाद्य पदार्थों में आत्मनिर्भरता प्राप्त करेगा। उसका यह भी विश्वास है कि भूमि पर अधिकार उसके जोतने वाले का है। (5) प्रत्येक परिवार के लिए मकान की व्यवस्था की जायेगी।

(6) जनसंघ समझता है कि उद्योगों के क्षेत्र में स्थिरता आ गई है। यह उस क्षेत्र में स्वास्थ्य और नवजीवन को फिर से प्राप्त करने के लिए सभी आवश्यक पग उठायेगा। जनसंघ उपभोग की वस्तुओं के उद्योग में लघु और मध्यम दर्जे के उद्योगों को अधिक महत्त्व देगा, जिससे एकाधिकारियों का विकास रहेगा। यह स्वदेशी की भावना को भी पुनर्जीवित करेगा, जिससे कि भारतीय अर्थव्यवस्था सुदृढ़ बने। जनसंघ आर्थिक (और राजनीतिक) दोनों ही प्रकार की सत्ता के विकेन्द्रीकरण के पक्ष में है। (7) यह राष्ट्रीयकृत बैंक उद्योग को एक स्वायत्तता-प्राप्त धन प्राधिकरण (autonomous monetary authority) में परिवर्तित करेगा, जो छोटे किसानों, दलालों, शिक्षित बेकारी, इंजीनियरों तकनीकियों और नये व छोटे उद्यम चलाने वालों को सृजन की उचित सुविधायें प्रदान करेगी। यह कर-सम्बन्धी कानूनों को भी सरल बनायेगा और बिक्री-कर के स्थान पर उत्पादन महसूल लगायेगा। (8) जनसंघ पूर्णतया आत्मनिर्भर अर्थव्यवस्था के लिए कार्य करेगा और सभी विदेशी सहायता का अंत करेगा। यह विदेशी बैंकों का भी राष्ट्रीयकरण करेगा। (9) जनसंघ सांख्यिक उद्योगों को राजनीतिज्ञों और उच्च सरकारी

सत्तावादी वाले व्यक्तिवाद को पुनर्जीवित करना चाहती है। यह समाजवाद की विरोधी और पूँजीवाद की समर्थक है। जवाहरलाल नेहरू के मतानुसार यह स्वतंत्र उद्योग और व्यापार (Free enterprise) के समयको का राजनीतिक क्षेत्र में प्लेटफार्म है।

यद्यपि स्वतंत्र पार्टी की स्थापना तीसरे आम चुनावों से केवल ढाई वर्ष पूर्व हुई थी, फिर भी उन चुनावों में इसने कांग्रेस और साम्यवादी दल को छोड़कर अन्य सभी पार्टियों से अस्थिरता ली। लोकसभा में प्राप्त स्थानों तथा इसके उम्मीदवारों को प्राप्त मतों की दृष्टियों से स्वतंत्र पार्टी का स्थान तीसरा रहा और जनसंघ, प्रजा समाजवादी पार्टी, समाजवादी पार्टी, हिंदू महासभा उससे नीचे रहे। राज्य विधान सभाओं के चुनावों में पार्टी को 181, जनसंघ को 112 और समाजवादी पार्टी को 62 स्थान मिले। उसके बाद पार्टी ने बिहार, राजस्थान, उड़ीसा और गुजरात में क्रमशः 50, 46, 36 और 26 स्थानों के साथ विरोधी पक्ष (official opposition) का स्थान प्राप्त किया। इस प्रकार 1962 में ही पार्टी की उपलब्धियाँ प्रभावशाली रही। राष्ट्रीय दृष्टि पर आने से पूर्व सत्तारूढ़ पार्टी के विरुद्ध आवाज केवल वामपंथी पार्टी की ओर से आती थी। उसका एक परिणाम यह रहा कि कांग्रेस स्वयं वामपंथी बनती चली गई। जब स्वतंत्र पार्टी की स्थापना की गई उसके नेताओं का उद्देश्य कदाचित् कांग्रेस पर वामपंथी पार्टी के विरोध में दक्षिणपंथी दबाव डालना था। परंतु चुनावों में सफलता के बाद पार्टी के नेताओं की दृष्टि ऊपर उठ गई। वे सोचने लगे कि वे कांग्रेस को अगले चुनावों पर अधिक गम्भीर चुनौती दे सकेंगे। गुजरात, राजस्थान और उड़ीसा में उनकी आवाज कुछ पूरी हुई। चौथे आम चुनावों में पार्टी ने और अधिक स्थान प्राप्त किये जैसा कि इन आंकड़ों से स्पष्ट होगा—लोकसभा में 42, आंध्र प्रदेश 29, गुजरात 64, मद्रास 30, उड़ीसा 49, राजस्थान 47, परंतु बिहार में इसके प्रतिनिधियों की संख्या बहुत कम हो गई। परंतु 1971 में हुए चुनाव में अन्य विरोधी दलों की भांति स्वतंत्र पार्टी को भी बहुत कम समय मिला।

स्वतंत्र पार्टी का चुनाव घोषणा पत्र, 1971—इसमें अग्रलिखित बातों को ही महत्वपूर्ण स्थान दिया गया (1) स्वतंत्र पार्टी का विश्वास है कि स्थायी प्रजातंत्र संविधान की पवित्रता पर आधारित होना चाहिए। अतः यह आवश्यक है कि संविधान द्वारा राष्ट्रपालिका को प्रदत्त महत्वपूर्ण भूमिका और संविधान में समाविष्ट मूल अधिकारों को बिना दात स्वीकार किया जाय और उन्हें कायम रखा जाय। (2) यह दुर्भाग्य की बात है कि देश में कानून और व्यवस्था व्यापक रूप से भंग हो रहे हैं। जनता के जीवन और स्वतंत्रताओं की कानून और व्यवस्था को प्रभावशाली ढंग से लागू करके रक्षा की जानी आवश्यक है। (3) बेकारी की समस्या को हल करने के लिए अग्रलिखित कार्यक्रम सहायक होगा—(अ) देशभर में बड़ी जनसंख्या को उत्पादक कार्य में लगाया जाय, (आ) ग्रामीण क्षेत्रों में नयी वस्तुओं के लिए बाजारों का विस्तार किया जाय (इ) देश के विभिन्न भागों के बीच परिवहन और संचार की सुविधाओं को बढ़ाना, (ए) ग्रामीण क्षेत्रों में खेती के विकास की गति को बढ़ाने के लिए आवश्यक वस्तुओं (much needed inputs) की तेजी से व्यवस्था की जाय, (उ) उपभोग की वस्तुओं स्वचालित गाड़ियों और अन्य सम्पत्ति उद्योगों के लिए नये विकासशील बाजारों की रचना, और (ऊ) जनसाधारण के जीवन स्तर को ऊँचा उठाना। (4) मुद्रा स्फीति (inflation) और बढ़ती हुई कीमतों को रोकने के लिए आवश्यक पण उठाये जायेंगे। (5) कृषि भारत का आधारभूत उद्योग है और रहेगा, अतः उसे उचित

towards liberal democracy This is not surprising because after all human intelligence wins in the end —Masani M R Congress Misrule and the Swatantra Alternative p 196

और (ई) राष्ट्रमण्डल की सदस्यता को त्यागना जिससे कि भारत वास्तव में स्वतंत्र देश बन सके।

(3) भारत को प्रतिरक्षा नीति की अग्रलिखित वाता को सुनिश्चित बनाना चाहिये (अ) भारतीय अस्त्र कानून के स्थान पर दूसरा कानून बनाना, (आ) 18 और 20 वर्ष की आयु के बीच वाले सभी नवयुवकों को अनिवार्य सैनिक शिक्षा देना, (इ) स्कूलों और कालिजा में विद्याभ्यास को अनिवार्य एन० सी० सी० का प्रशिक्षण देना, (ई) अस्त्र और प्रतिरक्षा उद्योगों का निर्माण करना, (उ) अणुबम तथा अन्य अणु शस्त्र बनाना, और (ऊ) देश के सीमा प्रदेशों में पवतीय और गुरिल्ला युद्ध का प्रशिक्षण देना तथा पाकिस्तान सीमा के साथ 220 मील चौड़े सुरक्षा ज्ञान की रचना करना।

(4) भाषा सम्बन्धी नीति ऐसे सभी प्रयत्नों का विरोध करने की होगी जो कि हिंदी का संविधान द्वारा प्रदत्त स्थानों से हटाने के लिए किये जायें। (5) काश्मीर के बारे में अनुच्छेद 370 को रद्द करना, जिससे उस राज्य को विशेष पद प्राप्त हुआ है। (6) विदेशी ईसाई धर्म प्रचारकों तथा विदेशी धर्म के प्रवेश पर कानूनी प्रतिबंध लगाना क्योंकि धर्म ही उन्हें अपने कार्य करने का अवसर प्रदान करता है। (7) सभी अत्यन्त महत्वपूर्ण उद्योगों कोयला और लोहा, परिवहन और संचार के साधन तथा ऐम उद्योगों का, जिनका सम्बन्ध युद्ध सामग्री और प्रतिरक्षा शस्त्रों से है, राष्ट्रीयकरण करना। (8) सभी के लिए सम अवसर, कमचारिया उद्योगपतियों व उपभोक्ताओं के बीच उद्योगों से होने वाले लाभों का सम वितरण जिसके लिए उचित नियंत्रण तंत्र कायम किया जाय। (9) भूमि के जातने वाले के लिए परिश्रम के पूरा फल सहकारी आंदोलन को प्रोत्साहन देना, सस्ते तथा लम्बी अवधि वाले ऋणों की व्यवस्था। (10) करा में कमी करना, विशेषकर निम्नतर और मध्यम वर्गों तथा छोटे उद्योगपतियों पर।

(6) स्वतंत्र पार्टियाँ—अगस्त 1959 के आरम्भ में श्री चक्रवर्ती राजगोपालाचारी श्री के० एम० मुन्शी, श्री मसानी, श्री एन० जी० रंगा आदि नेताओं के नेतृत्व के अंतर्गत भारत में एक नई राजनीतिक पार्टी की स्थापना हुई। इस पार्टी का नाम स्वतंत्र पार्टी है। इसका भूतपूर्व प्रधान पुराने कांग्रेसी श्री एन० जी० रंगा हैं। इस पार्टी की नीति कांग्रेस समाजवादी एवं साम्यवादी दल द्वारा समाजवाद के पक्ष समर्थन के विरोध की है। यह उद्योगों पर राज्य का कम से कम नियंत्रण चाहती है तथा सरकारी सेवा और जल की भूमि पर सीमा लगाने का विरोध कर रही है। यह संक्षेप में, व्यक्ति के लिए अधिकतम स्वतंत्रता का समर्थन करती है और यह राज्य द्वारा कम से कम हस्तक्षेप चाहती है। यह महात्मा गांधी द्वारा प्रस्तावित ट्रस्टोपि के सिद्धांत को स्वीकार करती है। पार्टी के मत में कांग्रेस का नागपुर अधिवेशन पर सहकारी रूपि प्रस्ताव सोवियत मध्य में अपनाये गये सामूहिक कामों से भिन्न नहीं है। यह प्रस्ताव किसान के भूमि पर स्वामित्व की भावना का विरोधी है और पार्टी का विश्वास है कि समुक्त कृषि पद्धति आधार पर समाजवाद नहीं है। स्वतंत्र दल जल की भूमि पर सीमा (ceilings) लगाना के विरुद्ध है। पार्टी के नेता वर्तमान नियोजन प्रणाली के भी विरुद्ध हैं, उनके विचार में इसका परिणाम पूरा नियोजन (total planning) होगा। श्री मसानी के मता में उदारवादी तरीका जायाचित स्वरूप तथा और आर्थिक प्रजातंत्र है, सामाजिक न्याय, समता, समझ और स्वतंत्रता की ओर राजनीति प्रजावादी या राज्यवाद से अधिक तेजी से चल जात है। विश्व की प्रवृत्ति अब साम्यवाद और समाजवाद से दूर हटन और उदारवादी प्रजातंत्र की ओर है। यह वाद आश्चर्य की बात नहीं है क्योंकि जन में मानव बुद्धि की ही जीव होती है।¹ आलोचना के अनुसार स्वतंत्र पार्टी फिर उदात्त

¹ Liberal methods which are economic freedom or economic democracy lead to social justice equality prosperity and freedom much quicker than the methods of State Capitalism or Stateism The world trend is away from communism and socialism and

पद नहीं दिये जायेंगे। (9) दल का विश्वास ऐसे प्रजातन्त्र में है जो सम्पत्ति के स्वामित्व पर आधारित है। (10) दल का न तो पूँजीवादी पद्धति में विश्वास है और न ही साम्यवादी या समाजवादी पद्धति में। इसका विश्वास तो बीच के गांधीवादी मांग में है। (11) दल प्रजातन्त्र को रक्षण और सुदृढता का समर्थक है, अथवा कानून के शासन में विश्वास करता है। (12) चूँकि वर्तमान ढंग की ससदात्मक पद्धति असफल रही है, अतः ससदात्मक पद्धति के वजाय अससदात्मक नमूने की सरकार सच राज्यों में बन। (13) दल का विश्वास छोटी सम्पत्ति के स्वामित्व में है। (14) दल चाहता है कि कृषक परिवार के भूमि पर अधिकार की सीमा 75 एकड़ है या होगी। (15) दल कृषि के उत्पादन को प्रथम प्राथमिकता देगा। (16) भूमि पर जमींदारी की प्रथा समाप्त की जाय। (17) खाद्य अनाज में राजकीय व्यापार हो। (18) कुछ अपवादों के अधीन औद्योगिक संरचना की ऊपर वाली नोक (apex) तो बड़े उद्योग बनायेंगे किन्तु उसका आधार लघु और कुटीर उद्योग होंगे, अर्थात् विकास की प्रक्रिया नीचे से ऊपर की ओर चलनी।

(19) छोटे सेतो और छोटी फर्मा या उद्योगों में सहकारिता के सिद्धांत से ऊपर की ओर चलनी। (20) जबकि दल श्रमिकों के प्रति बुरे व्यवहार और उनके शोषण की भावना नहीं जायगा। (21) जबकि दल श्रमिकों के प्रति बुरे व्यवहार और उनके शोषण की भावना नहीं जायगा। यह श्रम नीति को इस प्रकार ढालेगा कि औद्योगिक उत्पादन की कीमतेँ न बढ़ें। (22) जहाँ पर आधारित जाति व्यवस्था ने हमारे समाज को अलग अलग टुकड़ों में विभाजित कर दिया। और यही अस्पृश्यता की समस्या के लिए उत्तरदायी है, अतः इसके बंधनों को सभी प्रकार से तोड़ा जायगा। यद्यपि दल आरक्षण के सिद्धांत को बुरा समझता है फिर भी पिछड़े हुए वर्गों के लिए गजेटेड पदों में 25% आरक्षण करेगी। (23) दल सतत निरोध और क्रमिक मध्य निषेध का समर्थन करता है। परन्तु दल इस बात को पसंद नहीं करता कि विश्वविद्यालय और अन्य संस्थाएँ राजनीति में भाग लें। (24) सभी नागरिकों के प्रति सम व्यवहार होना चाहिए। (25) राष्ट्रीय हित में देश को एलाये त करने चाहिए, अपनी सख्त शक्ति को बढ़ाना चाहिए। (26) दल लालबहादुर शास्त्री की मृत्यु के वास्तविक कारण की जाँच करायेंगे।

जहाँ तक दल क लक्ष्यों और कार्यक्रम का सम्बन्ध है, उसमें कोई दोष नहीं प्रतीत होता। दल के नेता भी पुराने अनुभवों का प्रेसी वायकर्ता हैं, उनमें से बहुतों ने देश के राष्ट्रीय आन्दोलन में महत्वपूर्ण भाग लिया। परन्तु उनमें जहाँ एक ओर वे का प्रेसी हैं जिन्होंने कांग्रेस को चुनावों से पहले छोड़ दिया था, दूसरी ओर ऐसे भी का प्रेसी हैं जिन्होंने कांग्रेस को चुनावों से सँचुने जाने के बाद त्याग पत्र दिया। इसलिए कुछ आलोचक भा० क्रा० दल को भ्रष्ट वास्तवी सगठन का रूप शीघ्र ही पायेगा परन्तु कुछ ही समय बाद बिहार व उत्तर प्रदेश में मुख्य मंत्रियों को त्याग पत्र देना पड़ा, जिसके परिणामस्वरूप दल के समर्थकों की संख्या में कुछ बर्बादी पड़ी। बंगाल में भी अजय मुखर्जी व हुमायूँ कबीर और उनके साथियों ने दल को छोड़कर अलग अलग सगठन बनाये। हरयाणा में हुए मध्यावधि चुनावों में दल का बल एव ही प्रतिनिधि चुना गया। वास्तव में, दल में सम्मिलित विभिन्न राज्यों के नेता व वायव्यता अपने अपने राज्यों की राजनीति में अधिक प्रभावित हैं और वे व्यक्तिगत तथा अपने अपने मुद्दों के नाम से ही दल को छोड़ सकते हैं। वसंती दल का सगठन बल सच (Scheduled Castes Federation) — (8) रिपब्लिकन पार्टी अनुसूचित वर्ग सच (Scheduled Castes Federation) — दलक सत्यापक और प्राण स्वर्गीय डा० भीमराव अम्बेडकर थे, जिन्होंने हिन्दू समाज द्वारा अल्पवर्गों को छोड़ जाने वाला नारा प्रति हानि वाला व्यवहार की प्रतिक्रिया-स्वरूप इन सगठनों को जन्म

प्राथमिकता दी जायगी। पार्टी खेतों पर किसानों के स्वामित्व और पारिवारिक कृषि के पक्ष में है। साथ ही भूमि सुधारों को तेजी के साथ पूरा तथा कार्यान्वित किया जाना आवश्यक है। (6) बेकारी और बढ़ती हुई कीमती की समस्या का हल उत्पादन में वृद्धि है। भारतीय अर्थव्यवस्था का विस्तार, कृषि व्यापार या उद्योग सभी क्षेत्रों में तभी हो सकता है जब सरकारी नीतियों द्वारा कड़े परिश्रम और साहस के लिए प्रेरणा की व्यवस्था हो, जिसका कि इस समय अभाव है। (7) भारत जैसे देश में अल्पसंख्यकों व पिछड़े हुए वर्गों के प्रति व्यवहार का बड़ा महत्त्व है। इस सम्बन्ध में संविधान के प्राविधानों को प्रभावी ढंग से लागू किया जायगा। (8) निष्कर्ष—स्वतंत्र पार्टी भारत की जनता से अपील करती है कि वह शासक कांग्रेस को अस्वीकार और पराजित कर दे, क्योंकि (अ) उसने संविधान को समाप्त करने का प्रयत्न किया है, (आ) वह साम्यवादियों से सहायता ले रही है, जिनकी निष्ठा विदेशों के प्रति है, (इ) वह देश में कानून और व्यवस्था कायम करने में असफल रही है, और (ई) उसने समय की दृष्टि से अनुपयुक्त और आत्मघातक आर्थिक नीतियों का पालन किया है, जिनके कारण तेज उन्नति नहीं हो पाई है।

(7) भारतीय क्रान्ति दल (B K D)—1967 में हुए आम चुनावों के बाद बनी यही एक महत्त्वपूर्ण अखिल भारतीय पार्टी है। इसकी स्थापना 1967 के मध्य में हुई, जबकि उत्तर प्रदेश, बिहार, पंजाब और मध्य प्रदेश के पुराने कांग्रेसी नेताओं ने, जो कि कांग्रेस को चुनावों से पूर्व छोड़ गये थे या जिन्होंने चुनावों के बाद कांग्रेस से त्यागपत्र दिये, एक संयुक्त अखिल भारतीय राजनीतिक दल बनाने का निर्णय किया। इसके संस्थापकों में तत्कालीन बिहार के मुख्य मंत्री श्री महामाया प्रसाद सिंह, पंजाब के मुख्य मंत्री श्री अजय मुखर्जी, उत्तर प्रदेश के मुख्य मंत्री श्री चरण सिंह, श्री कुम्भा राम आर्य (रायस्थान), लॉर्ड जगत नारायण (पंजाब), प्रो० हुमायूँ कबीर (पंजाब) आदि उल्लेखनीय हैं। दल के चोटी के नेताओं में, जिनकी बैठकें अक्टूबर 1967 में लखनऊ में हुईं, नई पार्टी का नाम 'भारतीय क्रान्ति दल' रखा। दल के जनरल सेक्रेटरी श्री डी० के कुटे (मध्य प्रदेश) ने दल के उद्देश्यों और लक्ष्यों के विषय में कहा कि 'यह प्रजातंत्र, राष्ट्रवाद, धर्मनिरपेक्षता, समाजवाद और अंतर्राष्ट्रीय सहयोग के आधारभूत मूल्यों में भारतीय जन के विश्वास को फिर से कायम करने का प्रयत्न करेगा।' दल के प्रारूप संविधान को दिसंबर में 28 अक्टूबर को प्रकाशित किया गया। उसमें कृषि के बारे में कहा गया कि दल बड़े फार्मों की अपेक्षा छोटे फार्मों को प्रोत्साहन और अधिमायता (preference) देगा और ऐसी कृषि अर्थव्यवस्था को जिसमें स्वतंत्र किसान आपस में सहकारिता के सिद्धांत से सम्बंधित हो। कारखानों के उद्योगों के बारे में कहा गया कि 'दल ऐसी अर्थव्यवस्था की स्थापना करेगा जिसमें इस बात का ध्यान रखा जाय कि देश में पूँजी की कमी है, प्रति व्यक्ति आय बढ़ाने की आवश्यकता है, बेकारी और अर्द्ध बेकारी को दूर करता, तथा मनुष्य के मनुष्य द्वारा शोषण से बचना।

फरवरी 1971 में प्रकाशित चुनाव घोषणा पत्र में निम्नलिखित बातों को सम्मिलित किया गया है (1) इसका उद्देश्य ईमानदार और कार्यकुशल प्रशासन है। (2) जबकि दल महत्वाकांक्षी है कि सामाजिक सेवाओं को अच्छे वेतन दिये जायें, यह उनमें अनुशासन पर जोर देगा। (3) करोड़ों वसूल करने के तंत्र को अधिक युद्ध और कार्यकुशल बनायेगा और प्रशासन व्यय में वृद्ध करेगा। (4) दल का प्रस्ताव है कि उच्च अधिकारियों में भ्रष्टाचार को रोकने के लिए विशिष्ट प्रक्रियाएँ निकाली जायेंगी और विशेष अधिकारण स्थापित किये जायेंगे। (5) पूँजीवाद से कोई समझौता नहीं किया जायगा। (6) कानून और व्यवस्था को बनाय रखा जायगा। (7) गणतन्त्र के संगठन में सुधार किया जायगा, किन्तु उसकी स्वतंत्रता को कायम रखा जायगा। (8) गवर्नरों की स्वतंत्रता बनाये रखने के लिए उन पदा से निवृत्त होने के बाद उन्हें कोई अन्य

जीवन में कम से कम सरकारी हस्तक्षेप, और (इ) वातून द्वारा एक वैदेशीय प्रशासन सुधार समिति की स्थापना। (8) वैदेशिक नीति—देश की प्रतिरक्षा को सुदृढ़ बनाया जाये और वैदेशिक नीति में परिवर्तन किया जाये। भारत को ऐसे पड़ोसी और अन्य देशों से मित्रतापूर्ण सम्बंध बढ़ाने चाहिये जो कि चीन के विरुद्ध भयानक शक्ति का गठन कर सकें। भारत और पाकिस्तान के बीच सौहार्द्रपूर्ण सम्बंध स्थापित होने चाहिये, इस उद्देश्य से दोनों देशों के बीच व्यापार और आर्थिक सहयोग को फिर से कायम किया जाये। (9) कल्याणकारी राज्य में प्रत्येक व्यक्ति के साथ धार्मिक होना चाहिए, श्रमिकों के सम्बंध में ऐसी नीति का विकास किया जाये कि उनके लिए सामाजिक धार्मिक सुनिश्चित बनाया जा सके।

(9) ग्रहिल भारतीय मुस्लिम मजलिस मुशावरत—इसकी कार्य समिति ने जुलाई 1966 में डा० सैयद महमूद (वरिष्ठ कांग्रेसी नेता तथा सद के सदस्य) की अध्यक्षता में चुनाव घोषणा पत्र स्वीकार किया। उसमें कहा गया था मजलिस का जन्म लगभग 2 वर्ष पूर्व तत्काल में हुआ, जबकि भारत के कुछ पूर्वी तथा केन्द्रीय क्षेत्रों में मुसलमानों को खुली बबरता का निशाना बनाया गया था। दुर्भाग्यवश सरकार ने प्रतिगामी दशन का अनुमोदन किया, जिससे मुसलमानों को भारत में अपने भविष्य के बारे में सन्देह होने लगा। उन मुसलमानों ने यह अनुभव किया कि भारतीय मुसलमानों के लिए उस समय दो ही मार्ग खुले थे—या तो वे पूर्ण निराशा में पाकिस्तान को भाग जाते, या भारत सम्मान और मान की सम्पूर्ण भावना को तिलाजली देकर तत्कालीन दशाओं के सामने झुक जाते। परन्तु इन दोनों निराशपूर्ण मार्गों में से किसी एक को भी न अपनाकर मुसलमानों ने रोना और शिकायत करना बन्द किया और निश्चय किया कि वे अपनी खोई शक्तियों को फिर से प्राप्त करें। तत्काल सम्मेलन पर भारतीय मुसलमानों को यह याद दिलाया गया कि उनसे कतव्य केवल अपने को ही सुधारना और अपनी समस्यायें ही हल करना न था बल्कि उन्हें कुरान में यह सिखाया है कि वे दूसरों को भलाई के लिए भी कार्य करें। अतः उनका यह कतव्य है कि वे जाति, धार्मिक विश्वास, भूल बरा या रंग का भेद न करते हुए प्रत्येक व्यक्ति की भलाई के लिए कार्य करें और यदि आवश्यकता पड़े तो मानवता के लिए अपना जीवन उत्सर्ग कर दें।

एक प्रश्न यह उठता है कि दीर्घ ही चौड़े चुनाव होने को थे, उनमें मजलिस को क्या भाग लेना चाहिए। सामान्य रूप से मुसलमानों ने यह अनुभव किया कि सत्ताह्द दल (कांग्रेस) पक्ष 19 वर्षों में अपने उच्च सिद्धांतों का पालन करने में असफल रहा था और मुसलमानों की शिकायतों को दूर करने में अपनी वह सच्चाई को सिद्ध नहीं कर सका था। मुसलमान अब ऐसा अनुभव करते हैं कि कांग्रेस पार्टी का उदासीनता का रुत बदाचित्त इस भ्रम के कारण बना है कि मुसलमानों ने अपने को सदा के लिए कांग्रेस से बाँध लिया है। मजलिस यह स्पष्ट कर देना चाहती है कि भारतीय मुसलमान अपने को किसी पार्टी का दास नहीं मानते और किसी पार्टी को यह नहीं मान लेना चाहिए कि वे तो उसका समर्थन करेंगे ही। वे जानते हैं कि उन्हें अपने मताधिकार का प्रयोग देश के तथा अपने हित में जिस प्रकार करना चाहिए। इन बातों पर प्रारम्भिक विचार विमर्श करने के बाद मजलिस ने अग्रलिखित घोषणा पत्र तैयार किया जिसे पद्धति का सुधार—इसका कम से कम तीन बातों में सुधार होना चाहिए—(1) नवित् सिद्धांत और अनुशासन इनके प्रमुख सिद्धांतों में से एक हो। (2) इतिहास की पुस्तकें जिन्हें हमारे स्कूलों में पढ़ाया जाता है, इस प्रकार लिखी गई हैं कि वे देश के विभिन्न समुदायों को विपक्षित और मुसलमानों के बीच अविश्वास और पारस्परिक घृणा की भावनाओं को पैदा करती हैं। नत उनका सुधार करना आवश्यक है। (3) भारत जगत् में जहाँ अन्य धर्मों का जन्म और प्रारम्भिक विकास हुआ, यह उचित ही है कि सरकार द्वारा स्वीकृत पाठ्यक्रम विपक्षित प्रारम्भिक और माध्यमिक स्तरों पर धर्मनिरपेक्ष हो और प्रत्येक समुदाय अपनी धार्मिक शिक्षा की व्यवस्था

दिया था । उहाँने मुस्लिम लीग के नमूने पर दलित वर्गों के लिए पृथक चुनाव पद्धति की माँग की थी, जिस साम्प्रदायिक पचाट म मान्यता मिली थी, किन्तु गांधीजी के आग्रह अनशन ने उसे पूरा पंस्ट क रूप म सशोधित कराने म असफलता पाई थी । डा० अम्बेडकर न अस्पृश्यता-निवारण उपाय म सभी विश्वास नहीं किया । अपन स्वगवास स पूव डा० अम्बेडकर ने बौद्ध धर्म स्वीकार कर लिया था और अपने अनुयायियों को भी ऐसा ही करने का परामर्श दिया था । राजनीतिज्ञ क्षेत्र म इस सभ का कांग्रेस विरोधी नीति म सरकार से सभी प्रकार का प्रोत्साहन मिला, किन्तु फिर भी यह दलित वर्गों म जनप्रिय न बन सका ।

स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद डा० अम्बेडकर भारत सरकार क कानून मंत्री बने और संविधान के निर्माण कार्य म उनका महत्त्वपूर्ण भाग रहा । उनका जीवन काल के अंतिम वर्षों म दलित वर्ग सभ का महत्त्व कम हो गया और उसका संगठन भी क्षीण बन गया । अपनी मृत्यु स पूव डा० अम्बेडकर न रिपब्लिकन पार्टी की स्थापना की । इसका ध्येय सांसद प्रजातन्त्र (Parliamentary Democracy) में है । यह राज्य के धर्मनिरपेक्षी स्वरूप की सम्यक दल की नीति उपर्युक्त सिद्धान्तों को कार्यात्मक म बदलना चाहती है । उसकी नीति किसी विशिष्ट सिद्धान्त या विचारधारा से बंधन की नहीं रहती । पार्टी सामाजिक और आर्थिक विकास की किसी भी ऐसी योजना को स्वीकार करने के लिए, जो निम्नलिखित सिद्धान्तों से मेल खाती हो तैयार रहती है । जीवन के बारे म इसकी दृष्टि विमुक्त बुद्धिवादी, आधुनिक, अनुभववादी और शक्तिशाली रहती है । पार्टी का कार्यक्रम 1967 के चुनाव घोषणापत्र के आधार पर निम्नलिखित है

(1) कृषि—कृषि का विकास तथा देश का खाद्यान्न के उत्पादन म आत्म निर्भर बनाने के लिए ये पग उठाये जायें—(अ) भूमि का राष्ट्रीयकरण, (आ) गहन खेती (intensive cultivation), (इ) सिंचाई, (ई) बेकार पड़ी भूमि को कृषि योग्य बनाना, (उ) जिस भूमि पर कृषि न हो सके वहाँ वन लगाना । (2) खाद्य समस्या—इसे हल करने के लिए अप्रलिखित पग उठाये जायें—(अ) खाद्य योजना का उन्मूलन, (आ) प्रतिरोधक स्टॉक (buffer stock), (इ) अनाज एकत्रित करने का एकाधिकार (monopoly procurement) तथा शोक व्यापार का राष्ट्रीयकरण, (ई) लाभकारी मूल्य, (उ) श्रृंग प्राप्त करने की सुविधायें, (ऊ) फसल का बीमा, और (ए) उचित मूल्य की ढूँढना । (3) सामाजिक या निजी क्षेत्र—निधनता का उपचार अधिक उत्पादन है न कि उत्पादन का ढग । अतः इस विषय म दल किसी विशिष्ट सिद्धान्त या ढग से नहीं बंधा है । जहाँ कहीं राष्ट्रीय उद्यम सम्भव और आवश्यक हो, दल उसका समर्थन करेगा और जहाँ कहीं निजी उद्यम सम्भव है तथा राष्ट्रीय उद्यम का हाना आवश्यक नहीं है वहाँ निजी उद्यम को जारी रहन दिया जायेगा । (4) जनसंख्या की वृद्धि को रोका जाये—पार्टी परिवार नियोजन कार्यक्रम को प्राथमिकता देगी जिससे कि आगामी 10 वर्षों म जनसंख्या आधा रह जाये । (5) कमजोर समूहों का उत्थान—पार्टी विशेष रूप ऐसे समूहों के लिए चिन्तित है, अतः वह उनके लिए सभी मोर्चों पर युद्ध करेगी तथा पिछड़े हुए वर्गों, अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों (tribes) और बौद्ध बनने वाले लोगों को शिक्षा, सेवाओं व आर्थिक कल्याण के मामलों में ऊपर उठायेगी । (6) भाषावाद की समस्या—(अ) विभिन्न राज्यों के बीच सीमा विवादों को भाषा के आधार पर हल किया जायेगा । (आ) विभिन्न भाषाओं के बीच सम्बन्ध जोड़ने वाली भाषा (link language) के रूप में अंग्रेजी का स्थान हिंदी ही ले सकती है । (इ) हिन्दी के साथ अन्य राष्ट्रीय भाषाओं का भी विकास किया जाये । (ई) उद् का प्रश्न केवल भाषा का प्रश्न है । उसके विकास के लिए प्रत्येक अवसर दिया जायेगा । (7) प्रशासन की शुद्धता—भ्रष्टाचार को रोकने तथा प्रशासन के स्तर को ऊँचा उठाने के लिए ये पग उठाये जायें (अ) भ्रष्ट लोगों के विरुद्ध कड़ी कार्रवाई, (आ) अनावश्यक कानूनों और प्रतिबंधों को हटाकर

थी। उसके लिए कई कारण उत्तरदायी थे, किन्तु मुख्य कारण यह था कि डी० वें० के नेता, ई० पी० रामास्वामी नैकर (E P Ramaswami Naikar) ने अपनी वृद्धावस्था में पार्टी की एक 25 वर्षीया सदस्या से विवाह कर लिया था, जिसे नय दल के बनाने वालों ने बहुत नापसंद किया। उन लोगों ने डी० के० को छोड़ दिया, परन्तु वे अपने साथ डी० के० की बहुत सी नीतियाँ व कार्यक्रम लाये और उन्होंने 15 सितम्बर 1949 को नय दल की स्थापना की। आरम्भ में 1957 तक डी० एम० के० ने आम चुनावों में भाग नहीं लिया, इसने 1957 के आम चुनावों में प्रथम बार भाग लिया।

जब डी० के० के सदस्या ने नय दल की स्थापना की तो यह दल तत्कालीन तमिल नाडु राज्य (Dravidian State) के भारत के चार दक्षिणी राज्यों में से एक था।

(1) डी० एम० के० का ध्येय ऐस समाजवादी समाज की स्थापना है जो वैज्ञानिक युग के उपयुक्त हो। अतः यह तामिलनाडु व भारत में अपने समान विचार वाली शक्तियों से सहयोग करेगी। साथ ही यह तमिल विरासत तमिल भाषा और तमिल परम्परा की रक्षा करेगी। जहाँ तक तमिलनाडु का सम्बन्ध है, इसकी भाषा नीति तमिल और ब्रज की इस प्रकार से साथ साथ रखने की होगी कि वे उपयोगी और फलदायक सिद्ध हों। (2) यह तल अक्षिण भारतीय आधार पर राज्यों के लिए स्वायत्तता आंदोलन के लिए समर्थन प्राप्त करेगा। (3) औद्योगिक क्षेत्र में दल कुछ बड़े और मध्यम उद्योगों के लिए संयुक्त क्षेत्र (joint sector) की पद्धति को नाय रूप देगा। इसके द्वारा सरकार, निजी क्षेत्र और श्रमिका की त्रिदलीय साझेदारी की रचना की

करे। चुनाव पद्धति में परिवर्तन की आवश्यकता—वर्तमान एक सदस्यीय चुनाव पद्धति के स्थान पर आनुपातिक प्रतिनिधित्व पद्धति को अपनाया जाये। यह पद्धति विश्व के एक दर्जन से अधिक देशों में प्रचलित है और सफलतापूर्वक चल रही है।

(4) वैयक्तिक कानून (Personal Law) की संरक्षण—हमारे देश में विभिन्न धार्मिक समुदाय और मतावलम्बी समूह रहते हैं, अतः यह बहुत ही महत्वपूर्ण है कि उनके वैयक्तिक कानून की संरक्षण प्रदान किया जाये, यदि संविधान का कोई अनुच्छेद उसमें बाधा डालता हो तो उसे संशोधित किया जाये। मातृ-भाषा का परिरक्षण (preservation) किया जाय—यह एक मा प सिद्धांत है कि मातृ भाषा ही शिक्षा का माध्यम हो। हमारा विश्वास है बिहार, उत्तर प्रदेश, राजस्थान, मध्य प्रदेश, आंध्र प्रदेश और मसूर में जनसंख्या के काफी बड़े भाग की मातृ भाषा उर्दू है, अतः इन राज्यों में उर्दू को दूसरी भाषा का पद मिलना चाहिए और उर्दू बोलने वालों को स्कूलों में उर्दू पढ़ाये जाने की सुविधाएँ प्राप्त होनी चाहिए। अल्पसंख्यक मण्डली (Minority Board)—अल्पसंख्यकों की समस्याओं को हल करने के लिए तथा उनकी शिक्षाओं को दूर करने के लिए एक अल्पसंख्यक मण्डली का गठन किया जाये, उसमें अल्पसंख्यकों के विश्वास प्राप्त व्यक्ति सदस्य हों। शिक्षण संस्थाएँ—यह हमारा आधारभूत कर्तव्य है कि हम भारत के किसी समूह या समुदाय द्वारा अपने बालकों की शिक्षा के लिए स्थापित संस्था के मूल उद्देश्यों व लक्ष्यों के परीक्षण की प्रतिरक्षा करें। ऐसी संस्थाओं में अलीगढ़ मुस्लिम यूनिवर्सिटी, बनारस हिंदू यूनिवर्सिटी, शारिफिकेसन, जामिया मिलिया और गुरुकुल कांगड़ी उल्लेखनीय हैं। भारत के मुसलमानों में अलीगढ़ मुस्लिम यूनिवर्सिटी के बारे में भारत सरकार की नीति की खुले रूप में निंदा की है। वे इस बात को फिर दोहराते हैं कि वे इस विश्वविद्यालय के अल्पसंख्यक स्वरूप और परम्पराओं (minority character and traditions) को बचाने के लिए अपना संघर्ष जारी रखेंगे।

(10) द्रविड़ मुनेत्र कजगम (D M K)—द्रविड़ आंदोलन, वास्तव में, हिंदूवाद के विरुद्ध एक सामाजिक धार्मिक विद्रोह है, यह उन शूद्रों की हीनता की मनोप्रिय (inferiority complex) को आक्रामक और हिंसापूर्ण प्रकटन है, जिनमें पाश्चात्य शिक्षा के प्रभाव अधीन आत्मचेतना जग गई है और जो अपनी बहुसंख्या की राजनीतिक सुप्त शक्ति को अनुभव करते हैं। द्रविड़ आंदोलन के समयकों का विश्वास है कि वे द्रविड़ अर्थात् उत्तर के आर्यों से भिन्न मूलवश के लोग हैं और उनकी अपनी संस्कृति है। उनका मतानुसार ब्राह्मण अर्थात् ब्राह्मण से भिन्न जाति के वंशज हैं, अर्थात् वे आर्य जाति के वंशज हैं। पद दलित द्रविड़ अर्थात् ब्राह्मण और सताने वाले आर्य-ब्राह्मण के बीच सांस्कृतिक अंतरों को ही दो प्रजातियों (two races) के सिद्धांत का रूप दे दिया गया है।¹

कुछ लोग डी० एम० के० का डी० के० समझते हैं, वास्तव में, दूसरे संगठन का मुख्य कार्यक्रम इस समय सामाजिक पुनर्निर्माण है और जहां तक उसकी राजनीति का सम्बन्ध है, उसमें 1967 से पूर्व शासक दल कांग्रेस से मेल कर लिया था। डी० एम० के० के वनन से पूर्व उसके अधिकतर सदस्य, मद्रास के वर्तमान मुख्य मंत्री सहित, डी० के० के सदस्य थे परन्तु 1949 में ही उसका एक काफी बड़ा जग उससे अलग हो गया था और उन्होंने डी० एम० के० से १९४९ में

¹ The Dravidian movement is a socio-religious revolt against the inferiority complex of the sudras who under the influence of western-oriented education have become self-conscious and also realize the political potentiality of their race. The Dravidians are racially different from non Dravidians since they are of the Aryan race.—Balsundaram S N The Dravidian Movement in India, 1967, p. 171 in State Politics in India (edited by Iqbal Narain), 1967, p. 171

पदार्थों में राजनीय व्यापार का समथन किया जायगा। (2) दल चाहता है कि पञ्जाब में भारी उद्योगों को स्थापित किया जाय। साथ में मध्यम श्रेणी और लघु उद्योगों का भी प्रोत्साहन दिया जायेगा। (3) सहरी सम्पत्ति पर सीमाएँ लगाई जायेंगी और नियंत्रण व मध्यम वर्गों के लिए सरकार भूमि खरीदगी और बिना लाभ उद्ध मकान बनाने के लिए स्थान देगी। (4) यह प्रयत्न करेगी कि समद वकारी के लिए बीमा योजना स्वीकार करे। (5) दल एकाधिकारी उद्योगों के विकास का विरोध करेगा। (6) दल श्रमिका व सतिहर मजदूरों के लिए आवश्यकता पर आधारित न्यूनतम वेतन की व्यवस्था के लिए कार्य करेगा। (7) दल बाल श्रमियों के लिए तेजी से पग ध्यान दगा। (8) हरिजनो और अन्य पिछड़े हुए वर्गों के भाग्य को सुधारने के लिए अल्पसंख्यकों के हितों उठाये जायेंगे। (9) दल धर्मनिरपेक्षवाद में विश्वास करता है और यह अल्पसंख्यकों के हितों की रक्षा करेगा। (10) राष्ट्रीय सम्पन्न भाषा के रूप में हिंदी का विकास किया जायगा।

(12) मुस्लिम लीग—इस दल को, जिसने इस राष्ट्र के सिद्धान्त पर भारत का विभाजन कराया, हमन अतः मर रहा है। इस दल के विकास की विस्तृत विवचना तो पूर्ववर्गीय अध्यापकों ने यथा स्थान की जा चुकी है, फिर भी चूँकि यह पाकिस्तान के निर्माण के बाद अभी तक भारत में जीवित है अतः इसके विषय में कुछ कहना आवश्यक है। अखिल भारतीय मुस्लिम लीग का नाम तोप है, किन्तु इसका संगठन प्रायः समाप्त हो चुका है, फिर भी दक्षिण में विद्रोहकारी माताबारा देसा में इसका संगठन कुछ सक्रिय है। पहले आम चुनावों के प्रश्न पर इसमें व प्रजा समाजवादी दल में अपने सम्मेलन द्वारा जो सझा किया और चुनावों के प्रश्न पर इसमें व प्रजा समाजवादी दल में मतभेद उत्पन्न बना, परन्तु कुछ ही महीनों के बाद सभी विरोधी दलों ने मिलकर वहाँ एक संस्थाग्रह चुनाव हुए जिनमें कांग्रेस, प्रजा समाजवादी दल व मुस्लिम लीग ने मिलकर भाग लिया और उनके एक प्रतिनिधि को विधान सभा का अध्यक्ष चुना गया। आये चलकर कांग्रेस ने मुस्लिम लीग से, साम्प्रदायिक होने के कारण सम्बन्ध तोड़ दिया। 1967 में हुए चुनाव में मुस्लिम लीग व केरल विधान सभा के लिए चुनावों से पूर्व नहीं (घासक) कांग्रेस और मुस्लिम लीग ने आपसी चुनावों में सहयोग की नीति अपनाई। मुस्लिम लीग के नेताओं ने उस फिर से अखिल भारतीय संगठन के रूप में पुनर्जीवित करने के प्रयत्न किये और उत्तर प्रदेश, बिहार आदि कई राज्यों में उसके संगठन बने परन्तु चुनाव में लीग को विशेष सफलता नहीं मिली।

भारत में मुस्लिम लीग जसे संगठन के लिए अब कोई स्थान नहीं है। भारत के मुसलमानों को सम्प्रदायवादी संगठन की मनोवृत्ति को छोड़कर सच्चे हृदय से अन्य राजनीतिक दलों में भाग लेना चाहिए। अनेक मुस्लिम लीगी अन्य दलों में विशेषकर कांग्रेस में मिल गये हैं। किन्तु यह कहना कि उन सभी के मत और हृदय में वास्तविक परिवर्तन हो गया है, कठिन है। यदि अभी तक उनके मन और हृदय साम्प्रदायिकता या भय से भरे हैं तो उनका परिवर्तन करना चाहिए और भारत के प्रति अपनी निष्ठा व सेवा से अन्य वर्गों के पीछे न रहना चाहिए। अतः, यह कहना शेष है कि भारत ने साम्प्रदायिक दलों के विकास से पहले ही बड़ी हानि उठाई है, अतः स्वतन्त्र भारत में ऐसे दलों का बना रहना खतरों से पूर्ण है। साम्प्रदायिकता को उभारा देने वाले दलों व तत्त्वों का अंत करने के लिए सरकार को सभी आवश्यक व उचित पग उठाने चाहिए।

1971 के बाद—1971 में लोकसभा के लिए चुनाव हुए। उनमें नहीं (घासक) कांग्रेस को लोकसभा में 350 स्थान प्राप्त हुए। के. इ. म. फिर एक बार कांग्रेस की प्रधानता कायम हुई।

जायगी । (4) यह एन कृषि उत्पादन परिषद् स्थापित करना चाहता है । (5) समाजवादी समाज म पिछड़े हुए वर्गों और दलित वर्गों के लिए आवश्यक सुविधाओं की व्यवस्था की जायगी । (6) डी० एम० व० यह अनुभव करती है कि हिंदी के प्रभुत्व को रोकना और तमिल का विकास करना इसके जन्म का कारण और प्रयोजन ही है । (7) जन पार्टी भारतीय एकीकरण और पड़ोसी राज्यों के साथ एकीकरण चाहती है, उसने 'हमवर्ती' जस बाघा के निर्माण के विरोध करने का पक्का संकल्प लिया है, यदि वह तमिलनाडु के हिता पर कुप्रभाव डालने वाले है । (8) डी० एम० व० ने सपना तो है कि यह कुछ परिश्रम करने वाले किसानों, औद्योगिक श्रमिकों, बाल बचाने वालों, धोबी का काम करने वालों तथा सवहारा वगैरह के अथ विभागा तथा समाज के निम्न स्तरों पर दरिद्रता के कष्ट भोगने वालों और मध्यम वर्ग के लोगों को क्रमिक रूप से वृद्धिपूर्ण सुविधाएँ प्रदान करने की व्यवस्था करेगी । (9) किसी भी वर्ग के आन्दोलन (agitation) के बारे में पार्टी की नीति उसके उद्देश्य पर ध्यान देने तथा आन्दोलनकर्त्ताओं की उचित मांगों को पूरा करने की है । (10) डी० एम० व० समाज की सवक है और जनसाधारण के धरोवर प्रकाश है ।

(11) अकाली दल—यह पंजाब में अकालियों का एक संगठित दल रहा । इसने भी मुस्लिम लीग की भाँति सिखों के हिता और अधिकारों के लिये लड़ाया । इसके प्रधान नेता मास्टर तारासिंह रहे । मास्टर तारासिंह ने अगस्त 1961 में पंजाबी सूब के निर्माण हेतु आग्रह अतन्त्र आरम्भ किया । प्रधानमंत्री जवाहरलाल नेहरू ने स्पष्ट रूप में कहा कि वह पंजाब के और विभाजन के लिए तयार नहीं था । उनके मतानुसार पंजाब का प्रधान भाषा पंजाबी पहले से ही थी और यदि भाषा विवाद नहीं रहा तो पंजाबी सूब की माँग साम्प्रदायिक हुई । 40 दिन बाद मास्टर तारासिंह ने भी अनन्तर तोड़ दिया क्योंकि प्रधानमंत्री ने उन्हें यह विश्वास दिलाया कि भारत सरकार इस प्रश्न की जाँच के लिए एक उच्च शक्ति प्राप्त आयोग नियुक्त करेगी कि क्या सिखों के विश्वास बर्दाश्त भेदभाव करता जाता है । 31 अक्टूबर को भारत सरकार ने भारतीय सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीश श्री एस० आर० दास के सभापतित्व में तीन सदस्यों का आयोग नियुक्त किया, परन्तु अकाली दल ने फिर से उसका बहिष्कार किया । फिर भी आयोग ने अपना काम पूरा किया और वह इस निश्चय पर पहुँचा कि सिखों के विश्वास भेदभाव नहीं जाने की शिकायतें निराकार हैं ।

उसके बाद सभी राज्यों की भाँति पंजाब में भी आम चुनाव के लिए तयारी शुरू हुई । अकाली दल ने पंजाबी सूब की माँग पर चुनाव लड़ा और कांग्रेस को हाराने के उद्देश्य से विरोधी दलों ने आपस में एक समझौता किया, जिसके अनुसार निर्वाचन क्षेत्रों में कांग्रेस का किसी भी विरोधी दल के एक उम्मीदवार ने शीघ्र मुकाबला किया । चुनाव में कांग्रेस को फिर से पूर्ण बहुमत प्राप्त हुआ, यद्यपि कांग्रेसी सदस्यों की संख्या पहले से कुछ कम अवश्य हो गई । अकाली दल के लोकसभा में तीन और पंजाब की विधान सभा में उन्नीस प्रतिनिधि चुने गये । कुछ समय के लिए मास्टर तारासिंह ने राष्ट्रीय एकता के समर्थन पर बल दिया, क्योंकि उनके विचार में देश गम्भीर स्थिति से गुजर रहा था । उस समय अकाली दल ने सूबे के लिए कोई आंदोलन नहीं चलाया । अगस्त अक्टूबर 1962 में अकाली दल में आपसी फूट हुई और दल दो बराबर के गुटों में बँट गया । एक गुट के नेता फतेहसिंह थे और उन्हें बहुमत का समयन प्राप्त था । दूसरे गुट के नेता मास्टर तारासिंह थे । दोनों ही गुटों ने चीन के आक्रमण का मुकाबला करने के लिए सरकार को पूर्ण सहयोग और समयन दिया । मार्च 1971 को लोकसभा के लिए हुए चुनावों के अवसर पर दल द्वारा प्रकाशित घोषणापत्र में निम्नलिखित बातों का महत्त्वपूर्ण स्थान दिया गया—

(1) कृषि के क्षेत्र में भूमि सुधारों को तेजी से कार्यान्वित किया जायेगा और

द्वारा पुष्टीकरण के प्रश्न पर दन म फूट पड़ गयी। दक्षिणपथियो ने संधि का तो समर्थन किया, किन्तु उसके साथ लग्न संयुक्त राज्य अमरीका और जापान के बीच प्रतिरक्षा समझौते का विरोध किया। वामपथियो ने संधि का विरोध किया तथा उन्होंने पश्चिम को उसके विश्व साम्यवाद के विरुद्ध संधि में सहयोग देने का भी वडा विरोध किया। उन्होंने कोरिया युद्ध में दक्षिण कोरिया को किसी भी प्रकार की सहायता दिये जान का विरोध किया और युद्ध के बाद हम बात पर बल दिया कि जापान में सभी विदेशी सेनायें हटें। साथ ही, उन्होंने जापान द्वारा फिर से साम्राज्यवाद की नीति का विरोध किया। जापान के बहुत से सत्त्ववादी भी उनकी आरंभिक विचारों के लिए।

1955 में अमरीका और सोवियत संघ के बीच तनाव कुछ कम हुआ, जिसका प्रभाव दोनों भागों के बीच मतभेद के प्रश्न खींचे हो गये और उन्होंने मिलकर जापान सोशलिस्ट दल संगठित किया। वामपथी दल का नेता मोसाबुरो सुकुकी (Mosaburo Sukuki) दल का संस्थापक बना और दक्षिणपथी नेता इनेजिरो असानुमा (Inejiro Asanuma) मुख्य मेम्बरों में से हो गया। दल के गुटों में अभी तक मतभेद है, यद्यपि वे सब आन्तरिक क्षेत्र में पूँजीवादी कार्यक्रम और वैदेशिक क्षेत्र में बहुसंख्यक दल के अमरीकापक्षीय कार्यक्रम के विरोधी हैं। गुटबन्दी के कारण समाजवादी दल मतदाताओं के सामने स्पष्ट और रचनात्मक कार्यक्रम नहीं रख पाता। यद्यपि द्वि-दलीय पद्धति में समाजवादी दल दूसरे स्थान का मुख्य दल है, फिर भी वर्तमान योजना के अंतर्गत वह निम्न सदन के लिए आधे स्थानों से भी उम्मीदवार खड़ा नहीं करता अतः समाजवादी कभी बहुमत प्राप्त नहीं कर सके हैं। प्रतिनिधि सदन में सोशलिस्टों को 1/3 से कम स्थान प्राप्त है, परन्तु उनके कार्यक्रम का मजबूत सारा और बुद्धिजीवियों से व्यापक समर्थन प्राप्त है।

जापान के निर्वाचकों की कुल संख्या का 1/3 भाग का प्रतिनिधित्व करने वाले समाजवादी इस समय प्रमुख विरोधी दल हैं। साम्यवादी उन्हें लोकप्रिय मोर्चे का नाम पर अपने साथ मिलाने का प्रयत्न करते रहते हैं। 1955 के अंत तक समाजवादी दो भागों—वामपथी समूहों में बंट रहे, परन्तु अब वे मिलकर कार्य कर रहे हैं। जबकि दक्षिण पथी समाजवादी मता ही साम्यवाद के विरोधी रहे हैं वामपथी समाजवादियों ने समय समय पर साम्यवादियों से मिलकर कार्य करने का प्रयत्न किया है। इन समय समाजवादी दल के कार्यक्रम में कई माँगें जापानी साम्यवादी दल से मिलती हैं। दोनों ही दल संविधान व निर्वाचन कानून में परिवर्तन के विरोधी हैं, दोनों ही पुनः शहरीकरण और अमरीकी सैनिक अड्डा के विरुद्ध हैं, और दोनों ही दल स्वतंत्रता, शांति और प्रजातन्त्र के नारे लगाते हैं। साम्यवादियों की भाँति समाजवादी भी पश्चिम शासन को चीन का बंध प्रतिनिधि मानते हैं और साम्यवादी दलों के साथ व्यापार के पक्ष में हैं। दोनों दल अणु और उद्‌ग्रहण बमों पर प्रतिबंध की माँग करते हैं। साम्यवादी और समाजवादी दलों में सत्ता का शांतिपूर्ण व सासद प्रणाली बनाम हिंसात्मक क्रांति द्वारा जाने के प्रश्न पर गम्भीर मतभेद है।

लिबरल और डेमोक्रेटिक दल—विश्व युद्ध के बाद जापान की डायट के निम्न सदन में पूर्ण बहुमत प्राप्त करने वाला पहला दल 'लिबरल पार्टी' था। 1950 में इसमें डेमोक्रेटिक दल के सदस्य भी मिल गये थे और मिनि-जुल दल को 466 स्थानों में 286 स्थान प्राप्त थे। द्वितीय सदन में उसे केवल मामूली बहुमत प्राप्त था। अपने नाम के बावजूद लिबरल पार्टी अनुदारवादी समूहों में भी दक्षिणपथी रही। उसे नये औद्योगिक और व्यावसायिक हितों तथा ग्रामीण जापान के अनुदारवादियों का समर्थन प्राप्त है। डेमोक्रेटिक दल का नाम पहले प्रोग्रेसिव दल था। अपनी मिनिमोटी पृष्ठभूमि के कारण डेमोक्रेटिक दल ने कुछ समय तक समाजवादी और सहकारी दलों (Socialists and Cooperative Parties) से मिल रखा। अनुदारवादी दलों में डेमोक्रेटों पर ही समाजवाद के उदय का सबसे अधिक प्रभाव पड़ा है। फिर भी डेमोक्रेटिक पार्टी लिबरल पार्टी से कुछ ही कम अनुदारवादी है। इसका राजनीतिक सिद्धान्त कुछ भी नहीं है,

इस बात को सभी स्वीकार करेंगे कि देश में एक स्वामी और मुहठ सरकार बनी, और प्रायः सभी विरोधी दलों की बुरी हार हुई। 1972 के आरम्भ में कई राज्यों की विधान सभाओं के लिए आम चुनाव हुए। उनमें भी शासक दल (कांग्रेस) को प्रायः सभी राज्यों में आशा से बड़कर जीत और स्थान प्राप्त हुए। बड़े राज्यों में केवल तमिलनाडु और उड़ीसा ही ऐसे राज्य रहे जहाँ कांग्रेस के मन्त्रिमण्डल न बने, केरल के मिले-जुले मन्त्रिमण्डल में कांग्रेस प्रमुख दल रहा। विशेष रूप से उल्लेखनीय बात यह है कि कांग्रेस ने दिल्ली महानगर परिषद् और पश्चिमी बंगाल की विधान सभा के लिए हुए चुनावों में क्रमशः जनसंघ व साम्यवादी दल (मार्क्सवादी) को भी पराजित किया।

1972 के प्रारम्भिक महीनों में जनता का मतानुसार काफी ऊँचा था और प्रधानमंत्री श्रीमती इंदिरा गांधी के नेतृत्व में उन्होंने पक्का विश्वास प्रकट किया। उस समय बहुसंख्यक जनता अधिक अच्छे भविष्य के लिए कठिनाइयाँ सहन करने को तैयार थी। यदि उस समय कांग्रेस अवसर के अनुसार ऊँची उठ पाती तो अवश्य ही देश प्रगति पथ पर तेजी से बढ़ता। परंतु शासक दल में फिर से पुरानी कमियाँ उभरी, नेताओं में महत्त्वपूर्ण नीतियों के बारे में मतभेद पैदा हुए, यद्यपि प्रधानमंत्री के शक्तिशाली नेतृत्व के प्रभावशील वे दब रहे। दल के भीतर के द्वीय स्तर पर महल फोरम और सोशलिस्ट फोरम के बीच खुला विवाद और समय आरंभ हुआ। महल फोरम के समयको न जहाँ कि सोशलिस्ट फोरम साम्यवादी दल की कांग्रेस के आंतरिक मामलों में हस्तक्षेप करने का अवसर दे रहा था। सोशलिस्ट फोरम की ओर से कहा गया कि यदि साम्यवादी दल कांग्रेस की आधिकारी नीतियों का समर्थन करता है तो उसका समर्थन पाने में कोई हानि नहीं। कांग्रेस संगठन की उच्च सत्ता ने दोनों फोरमों को भग कर दिया, किंतु संगठन में एकता व सुदृढ़ता की कमी बनी रही।

1973 के प्रारम्भिक काल में सरकार ने गेहूँ का थोक व्यापार सरकारी नियंत्रण में लाने का निर्णय किया, किंतु उसका कार्यान्वयन में सरकारी तंत्र और संगठन अधिकांशतः असफल रहा। उसके बाद दश भर में अनाज और उपभोक्ताओं के लिए आवश्यक अथवा सभी वस्तुओं के मूल्यों में असाधारण वृद्धि हुई और दश में एक अभूतपूर्व आर्थिक मंदी उत्पन्न हुई। बिहार, गुजरात व अन्य राज्यों के मन्त्रिमण्डलों में आन्तरिक झगड़ा का कारण भारी उन्मत्त फेर हुआ। अन्य राज्यों पर भी उनका बुभुधारा पड़ा, उत्तर प्रदेश में कांग्रेसी मन्त्रिमण्डल को बहुमत का समर्थन प्राप्त होत हुए भी त्याग पत्र देना पड़ा और वहाँ राष्ट्रपति का शासन लागू हुआ। ऐसी परिस्थितियाँ में विरोधी दलों में एकता व गठबंधन के लिए प्रयत्न आरंभ हुए। कांग्रेस की स्थिति काफी कमजोर हो गई किन्तु अभी तक विरोधी दलों में फूट के कारण भावी चुनावों के अवसर पर उसका कोई प्रबल विकल्प दिखाई नहीं देता। साथ ही शासक कांग्रेस और संगठन कांग्रेस के नेताओं के बीच फिर से मिलने हेतु कुछ बातचीत आरंभ हुई है।

6 जापान में राजनीतिक दल

जापान सोशलिस्ट दल (Nihon Shakaito) — 1945 से पूर्व समाजवादी आन्दोलन का स्थापना किया था, जिसके कारण जापान के कामचलाय में एन्य स्थापित हो गया था, जो राजनीतिक कार्यवाही की स्वतंत्रता मिलने पर कार्य में न रह सका। सांगल डेमोक्रेटिक दल की आरम्भिक वर्षों में एकता के परिणामस्वरूप उस 1947 के चुनावों में अप्रत्याशित शक्ति प्राप्त हुई और बाद में बनने वाले दोनों मिल जुले मन्त्रिमण्डल में उसका स्थान मुहठ रहा। परन्तु 1950 में दल के अतिवादियों और उदारवादियों के बीच मतभेद उत्पन्न हुए और अक्टूबर 1951 में शक्ति संधि में (जिसका प्रारूप तैयार करने में सोवियत संघ और चीन ने भाई नाग ने लिया था)

दल का राष्ट्रीय स्वतंत्रता का उद्देश्य शांतिपूर्ण तरीकों से ही प्राप्त हो सकता है, परन्तु जापान में इस प्रकार की सम्भावना के बारे में उसने गम्भीर सन्देह प्रकट किया। नोत्ताका ने एक छाटी सी पुस्तिका में दल की नीति स्पष्ट करते हुए कहा—‘पूजोवाद से समाजवाद का माग प्रत्यक्ष रूप से आवश्यक रूप से एक ही समान नहीं है। चीन ने अवश्य ही सत्ता की शक्ति द्वारा स्वतंत्रता प्राप्त की परन्तु हम यह नहीं मानते कि जापान में भी उसी नमून की क्रांति होगी। यह चूठ है कि सामाजिक क्रांति लाने के लिए हमारा विश्वास केवल हिंसा व गृहयुद्ध में है, इससे स्पष्ट है कि जापान का साम्यवादी दल उदारता की नीति पर चलकर अपन क्षेत्र का फिर से विस्तृत कर रहा है।’

इस बात के काफी प्रमाण हैं कि जापानी साम्यवादियों और सोवियत संघ व चीन के साम्यवादी नेतृत्व में निकट सम्बन्ध है। अनेक जापानी साम्यवादी नेताओं ने सोवियत संघ में प्रशिक्षण प्राप्त किया और बहुत से वहाँ पर परामर्श, आदेश व आर्थिक सहायता लाने गये। युद्ध के बाद वाले काल में केवल यह अंतर आया है कि जापानी साम्यवादी विदेशी सम्बन्धों के अस्तित्व को खुलकर स्वीकार नहीं करते। समय-समय पर जापानी साम्यवादी नेता मास्को और पेरिस की यात्रा पर गये हैं। साम्यवादी दल ने युद्ध के बाद भी, अपनी चालाकी को मास्को और पेरिस की इच्छा के अनुसार बदला है। सोवियतता बम होने की परवाह न करते हुए भी साम्यवादी दल ने जापान द्वारा सोवियत भूमि पर दावे का विरोध किया है। जापान परूराइल और सख्खालीन द्वीपों को अपना बताता है। हंगरी में सोवियत संघ ने जो सैनिक हस्तक्षेप किया, जापानी साम्यवादियों ने उसका भी समर्थन किया। प्रश्न यह उठता है कि जापानी साम्यवादियों पर प्रभाव मास्को का अधिक है अथवा पेरिस का। यत वयों की तरह अब भी जापानी साम्यवादी दल आदर्शों और परामर्श के लिए मास्को से माग दर्शन लेता है। यह भावसवाद लनिनवाद के आधार मानता है और सोवियत नीति में हुए परिवर्तनों के सिद्धांत को स्वीकार करता, परन्तु 1950 से परिवर्तन करता रहा है, जैसे सामूहिक नेतृत्व के सिद्धांत को स्वीकार करना, परन्तु 1950 से साम्यवादी दल अपनी नीतियों को कार्यक्रम देने में पेरिस से माग दर्शन प्राप्त करता रहा है। जापानी साम्यवादियों के छापामार युद्ध पर चुनौत की पुस्तिका तथा एस ही प्रकाशन बड़ी सख्या में निकाले गये हैं। जापान के साम्यवादी समाचार पत्र चीन की घटनाओं को वृद्धिपूर्ण स्थान दे रहे हैं।

7 आस्ट्रेलिया में राजनीतिक दल

लेबर पार्टी—आस्ट्रेलियन लेबर पार्टी (A L P) तीनों प्रमुख दलों में सबसे पुरानी है। इसकी स्थापना 1891 में हुई थी और तब से अभी तक यह संगठित श्रमिक वर्ग का प्रतिनिधित्व करती आ रही है। आजकल यह अधिवर्तन यूनियनों के लिए माना हुआ राजनीतिक साधन है और वित्तीय समर्थन (साधना) के लिए यह उन्हीं पर निर्भर करती है। इंडीपेंडेंट लेबर पार्टी की स्थापना से आस्ट्रेलिया में दलीय पद्धति पर बड़ा प्रभाव पड़ा है। आस्ट्रेलियन लेबर पार्टी बहुत से सामाजिक समूहों से मिलकर बनी है, इस कारण यह भिन्न भिन्न दिशाओं में चलने के प्रयत्न भी करती रही है और कभी-कभी इसके अंगों ने भिन्न भिन्न दिशाओं में चलने के प्रयत्न भी किये हैं। इसी कारण इसने राजनीतिक आदर्शों के बारे में एकरूपता प्राप्त नहीं की है। यूनियनों के मतानुसार इसकी एक महत्वपूर्ण विशेषता ‘इसकी सदस्यता का विस्तार है और उसका परिणामस्वरूप इसमें मता की भिन्नता है। यह ट्रेड यूनियनों में केन्द्रित है परन्तु इसने छोटे दुकानदारों, खानों के स्वामियों आदि को आकर्षित किया है।’ फिर भी यह कहना उचित होगा कि मुख्यतः यह ट्रेड यूनियनों का दल है। इस विषय में क्रिस्प का कथन है—‘आस्ट्रेलियन लेबर पार्टी मुख्यतः एक

लिबरल और डेमोक्रेटिक पार्टी के बीच केवल महत्त्वहीन बातों में अंतर है। इसी कारण आगामी वर्षों में लिबरल और डेमोक्रेटिक दलों से मिलकर एक दल बन गया। लिबरल डेमोक्रेटिक दल जापान का वर्तमान बहुसंख्यक दल अनुदारवादी है और पश्चिम में मित्रता का समर्थक है। इस दल की उत्पत्ति नवम्बर 1955 में हुई, जबकि लिबरल और डेमोक्रेटिक दलों में एकता कायम हुई। डेमोक्रेटिक दल में पुराने प्रोग्रेसिव दल के सदस्य तथा कुछ ऐसे व्यक्ति सम्मिलित थे जो लिबरल दल से अलग हो गये थे। मार्च 1957 में नोबुसुके किशी (Nobusuke Kishi) इस दल के अध्यक्ष बने जो पूर्वगामी फरवरी में जापान के प्रधानमंत्री बन गये थे। इस दल के संगठन का दोष यह है कि इसमें गुट हैं, इस कारण यह विरोधी पक्ष के विरुद्ध समुक्त मोर्चा नहीं बना सकता है।¹

रयोवुस्युकाई ग्रिन ब्रीज सोसायटी (Ryokufukai or Green Breeze Society)—इसकी स्थापना 1947 में कोसिलर सदन के कुछ सदस्यों ने की थी, जिनका झुकाव अनुदारवादी राजनीतिक दशन की ओर था। जापान के राजनीतिक जीवन में इस दल अथवा समूह का महत्त्व यह है कि इसके सदस्यों की संख्या 30 के लगभग है और उनके रहते हुए कोई भी प्रमुख दल उस सदन में बहुमत प्राप्त नहीं कर सका है। परन्तु 1956 के चुनाव में इस समूह की बुरी हार हुई और सम्भव है कि इसका अंत हो जाये। कुछ लेखकों के मतानुसार यह कोई दल नहीं है यह तो कुछ स्वतन्त्र सदस्यों का ढीला ढाला संगठन है, इस दल का न तो कोई स्पष्ट कार्यक्रम है और न दल में अनुशासन ही है।

जापान का साम्यवादी दल (Nihon Kyosanto)—साम्यवादी दल की शक्ति का ठीक से अनुमान डायट में उसके सदस्यों की संख्या से नहीं लगाया जा सकता। 1949 के चुनावों में इसके डायट में 35 प्रतिनिधि थे, जबकि 1958 में केवल 4 रह गये। दल के कार्यक्रमों और सदस्यों में अनुशासन, इसको सोवियत संघ से मिलने वाली गुप्त सहायता और सकट काल में इसकी व्यापक अपील आदि की दृष्टि से साम्यवादी दल जापान का प्रमुख दल समझा जाना चाहिए। इसके लक्ष्य ये हैं—जापान से समुक्त राज्य की सुरक्षा सेनाएँ तुरंत हटें, जापान और समुक्त राज्य के बीच हुए प्रतिरक्षा समझौते रद्द कर दिये जायें, निःशस्त्रीकरण की नीति पर चला जाये और सामाजिक सुधार हों। इसका अन्तिम उद्देश्य जापान को साम्यवादी गुट में सम्मिलित करना है। साम्यवादी दल अप्रैल 1952 से अद्यतन के समान बंध है। 1950 तक द्वितीय विश्व युद्ध के बाद जापान साम्यवादी दल का नारा 'शांतिपूर्ण क्रांति' था। दल को सवसाधारण जनता का संगठन बनाने के उद्देश्य से दल ने अपने नेता नोसाका के नेतृत्व में समाजवादियों के साथ मिलकर लोकप्रिय मोर्चे की नीति अपनायी थी। उन वर्षों में दल ने अमरीकी शासन अधिकारियों की खुलकर आलोचना नहीं की और सोवियत संघ ने परम्परागत सम्बंधों के महत्त्व पर बल नहीं दिया। परिणामस्वरूप 1949 के चुनाव में दल के 35 प्रतिनिधि डायट में चुने गये। कई वर्षों से जापानी साम्यवादियों का मुख्य शत्रु 'अमरीकी साम्राज्यवाद' है। उस पर विजय पाने के लिए साम्यवादी दल का फार्मूला राष्ट्रीय स्वतंत्रता के लिए जनता का संगठित मोर्चा है। मोर्चे में अमरीकी साम्राज्यवाद का विरोध करने वाले सभी प्रगतिशील तत्त्व सम्मिलित होते हैं।

1955 के अंत में साम्यवादी दल के नेता, नोसाका ने कहा कि कुछ देशों में साम्यवादी

¹ The Liberal Democratic Party has been quite as ridden with factionalism as were the two parties from which it was formed. It has therefore not always been able to show a united front against the opposition.—McNelly T., *Contemporary Government of Japan* pp. 119-20

वर्गीय दल है, यह एक ऐसा तथ्य है, जिसका उसे गव है। जसा कि इसके नेता कहा करते थे, यह जनसाधारण के हितों के लिए, वर्गीय हितों के विरुद्ध लड़ती रही है। इसके सदस्य में प्राधान्य श्रमिकों का है, यद्यपि इसे निर्वाचनों में अधिक व्यापक समर्थन मिलता है। श्रमिक दल के आदर्शवादियों का विश्वास है कि समाजवाद, अधिकतम माना में, एक प्रजात नात्मक या दोलन है, चूंकि यह राजनीतिक क्षेत्र की भांति आर्थिक क्षेत्र में भी सभी व्यक्तियों की प्रभुसत्ता को संगठित करने चला है और यह नई व्यवस्था को व्यक्तियों के अधिकारों पर आधारित करेगा, क्योंकि यह प्रत्येक व्यक्ति को उसके पूर्ण विकास के लिए साधन प्रदान करेगा। आस्ट्रेलिया में श्रमिक दल की योजनाओं व कल्पनाओं में सामाजिक कार्यक्रमों जैसी निश्चितता नहीं है। दल की इच्छा यह है कि यह अनुभव के आधार पर आगे बढ़े और समता पर आधारित अधिक समद्विजाली समाज की प्राप्ति के लिए पार्लियामेंट के द्वारा सामाजिक नियंत्रण की विधियों का प्रयोग करे।¹

1905 के श्रमिक सम्मेलन में दल के उद्देश्य अपनाये—‘एकाधिकारी उद्योगों का सामूहिक स्वामित्व और राज्य व म्युनिसिपैलिटिया के औद्योगिक व आर्थिक कार्यों का विस्तार।’ हाल के बीत वर्षों में लेबर पार्टी ने ससदीय तरीकों का अन्तरराष्ट्रीय तथा विदेशी हवाई मार्गों समुद्रपार टेली संचार पर सरकारी नियंत्रण लागू करने और बैंकों का राष्ट्रीयकरण व अन्य क्षेत्रों में राष्ट्रीयकरण करने के लिए प्रयोग किया। लेबर पार्टी बड़ी भू सम्पत्तियों को टुकड़ों में बाटना चाहती है, किन्तु यह नहीं चाहती कि आस्ट्रेलिया छोटे कड़ा परिश्रम करने वाले किसानों का राष्ट्र बन। यहाँ पर लेबर पार्टी के संगठन का, सक्षिप्त वर्णन देना भी उपयुक्त होगा। प्रत्येक राज्य में सर्वोच्च अथवा राज्य सम्मेलन या कन्वेंशन है। राज्य सम्मेलनों के ऊपर सघीय सम्मेलन है, जिसका अधिवेशन प्रति 3 वर्ष में होता है। इस सम्मेलन में प्रत्येक राज्य के 6 डेलीगेट भाग लेते हैं। दो सम्मेलनों के बीच में एक सघीय कार्यपालिका कार्य करती है, इसकी रचना 1915 में की गई थी। राज्यों में राज्य कार्यपालिकाओं की रचना भिन्न भिन्न प्रकार से होती है। कन्वेंशन (या कॉन्फ्रेंस) दल का सविधान और नियम बनाती है। यह दल के सिद्धांत भी निर्धारित करती है और उसका कार्यक्रम बनाती है। राज्य सम्मेलन सन्धीय निर्वाचकों की कोसिले होती है। ये निर्वाचक कोसिले पार्लियामेंट के लिए उम्मीदवार छानती हैं, किन्तु उन पर अंतिम स्वीकृति पूर्ण सत्तावान कॉन्फ्रेंस या कन्वेंशन देती है।

लिबरल पार्टी—यह उन समूहों का मिला-जुला संगठन है, जो 1910 में एक होने से पूर्व लेबर पार्टी का विरोध करते थे। इसका मौलिक नाम उदारवादी दल था, जो 1917 में बदलकर नेशनल पार्टी हुआ और 1931 में यूनाइटेड आस्ट्रेलिया पार्टी कहलाया, परन्तु दूसरे विश्व युद्ध में वह भी खण्डित हो गया। 1944 में लिबरल पार्टी नये सिर से फिर बनी, जिसने यूनाइटेड आस्ट्रेलिया पार्टी के पुरक का काम किया। इस दल का सघीय संगठन है, जिसकी सभी राज्यों में जोरदार काम करने वाली शाखाएँ हैं। इस दल के महत्त्वपूर्ण लक्ष्यों में ये हैं—आस्ट्रेलिया में बुद्धिमान, स्वतंत्र और उदारवादी प्रजातन्त्र बनाये रखना, जिसमें पार्लियामेंट कार्यपालिका पर नियंत्रण रखे और कानून सभी पर नियंत्रण रखें, भाषण, धर्म और संगठन की स्वतंत्रता, नागरिकों को अपने जीवन और जीवन शैली की स्वतंत्रता, किन्तु दूसरों के अधिकारों को मानते हुए, शोषण के विरुद्ध जनता की रक्षा, और देश के विकास व उन्नति में व्यक्तिगत पहल तथा निजी उद्योगों को प्रोत्साहन। स्वाभाविक बात है कि इस दल ने व्यावसायिक समूहों में काफी

तरीके से वर्तमान पूँजीवादी व्यवस्था के म्यात्र पर सहकारी समाज की स्थापना करना है, त्रिमय पुरुष और स्त्रियाँ अपनी सामान्य समस्याओं को मिलकर हल करेंगे। यह साम्यवादी विचारधारा का अस्वीकार करता है और कहता है कि सहकारी समाज की स्थापना सांविधानिक उपायों द्वारा की जा सकती। अगस्त 1961 में मी० मो० एक० और वनडियन लैबर पार्टी ने मिलकर एक नया दल का निर्माण किया, जो नया प्रजातन्त्रवादी दल (New Democratic Party) कहलाता है।

प्रथम दल—मोन्टगोमरी क्रेडिट पार्टी एक छोटा दल है। 1940 और 1949 में कनाडा की पार्लियामेंट में इस दल के कमरा आठ और दस प्रतिनिधि थे। 1953 में उनकी संख्या पंद्रह हो गयी और 1957 में उन्नीस। परंतु 1958 के आम चुनाव में इसे रनाडा की पार्लियामेंट में एक भी स्थान प्राप्त न हुआ। फिर भी अल्बर्टा व ब्रिटिश कोलम्बिया के प्रांतों में यह एक महत्वपूर्ण दल है। 1922 से जबकि साम्यवादियों ने अपना संगठन बनाया उसका नाम लैबर प्रोग्रेसिव (Labour Progressive) दल था। इसको कभी-कभी किसी प्रांतीय विधानमण्डल में प्रतिनिधित्व प्राप्त हुआ। साम्यवादियों का उद्देश्य एक छोटा-छोटा प्रगतिशिल और अनुशासित समूह स्थापित करना है जो कि क्रांति करने अधिनायकग्राही स्थापित कर सके। लैबर प्रोग्रेसिव दल ने अक्टूबर 1959 में अपना नाम कनाडा की कम्युनिस्ट पार्टी रखा। कनाडा में चुनाव प्रायः दलीय आधार पर होते हैं और कई जगहों से सत्ता के लिए मुख्य प्रतिद्वंद्वी लिबरल और कंजरवेटिव दल रहते हैं।

9 सांविध्यत संघ में राजनीतिक दल

साम्यवादी दल—सोवियत संघ में यह एकमात्र राजनीतिक दल तथा सोवियत शासन का संचालक है। 1952 के दलीय विधान के अनुसार, दल की परिभाषा इस प्रकार है—सांविध्यत संघ का साम्यवादी दल साम्यवादियों का ऐच्छिक व युद्ध में लगा हुआ संघ है, जिनके एक समान विचार हैं, जिसमें श्रमिक जन, विमान और बुद्धिजीवी सम्मिलित हैं। इस संघ में दल के मुख्य दृष्ट्य ये हैं—समाजवाद से साम्यवाद की ओर क्रमिक विकास द्वारा समाजवादी समाज का निर्माण करना, समाज के जीवन-स्तरों और सांस्कृतिक स्तर को निरन्तर ऊँचा उठाना, समाज के सदस्यों को अंतर्राष्ट्रवाद में शिक्षित बनाना एवं सभी देशों के श्रमिक जनो से आधुनिक के सम्बंध स्थापित करना और देश के शत्रुओं के विरुद्ध सोवियत संघ की सक्रिय प्रतिक्रिया को प्रत्येक दृष्टि से सुदृढ़ बनाना। यूरेन के अनुसार साम्यवादी दल सोवियत राज्य और उसके लोगों का मांग दर्शक है, यह सभी सामाजिक कार्यों का स्पाक प्लग (spark-plug) है।

इसके मुख्य कार्य अवलिखित हैं—(1) यह जनता की साम्यवादी विचारधारा में शिक्षा का व्यवस्थापक है। वसंत सभी प्रकार के प्रशासकों की जनता का समर्थन पाना आवश्यक है, किंतु यह बात साम्यवादी शासन के लिए विषय रूप से सच है। चूंकि साम्यवादी सिद्धांतों के अनुसार जीवन के सभी पहलुओं और प्रयत्नों को वर्गीय संघर्ष का ही साधन माना जाता है, अतः राजनीतिक विचारों तथा विज्ञान, संगीत आदि सभी बातों को साम्यवादी दृष्टिकोण से विकसित किया जाता है। इस कारण साम्यवादी दल के शिक्षा सम्बंधी कार्य का बड़ा महत्त्व है। वास्तव में, साम्यवादी दल एक अर्थ में जनता का संरक्षक है। यह उसे शासन की प्रक्रियाओं में शिक्षित बनाता है। (2) दल के द्वारा शासन और उस अपने कार्यों के बारे में जनता को सूचित करते रहते हैं। शासन और दल की सूचना के प्रायः सभी साधनों का एकाधिकार प्राप्त है। सभी समाचार पत्र, रेडियो व अन्य संचार के साधन शासन अथवा दल के नियंत्रण में हैं। साम्यवादी दल का मुख्य-मंत्र प्रत्यक्ष सूचना प्रसार का सबसे महत्वपूर्ण साधन है। दल ही जनता को यह सूचित करता रहता है कि शासन क्या कर रहा है? इस उद्देश्य की पूर्ति के लिए दल बड़े पैमाने

दर की नीति जिससे उद्योगों में मजदूरी की दरों की रक्षा की जा सके, भूमि के सम्बन्ध में ऐसी नीति जिसका उद्देश्य बड़ी जमींदारियों के विकास को रोकना है, और वैकिंग जल रक्षण उद्योग की अनेक शाखाओं में सावजनिक उद्यम। आरम्भ में लेबर पार्टी का विरोध तीव्र था, परन्तु खण्डित था, क्योंकि कुछ राज्यों के शहरी मध्यम वर्ग और दूसरे राज्यों के अधिक धनी किसानों ने मिल जुले प्रभावी कार्यक्रम को बनाने में कठिनाई का अनुभव किया। परन्तु हाल में लिबरल और कट्टी पार्टियों ने मिला जुला कार्यक्रम स्वीकार किया है।

8 कनाडा में राजनीतिक दल

प्रगतिशील अनुदार दल (Progressive Conservative Party)—यह कनाडा का सबसे पुराना राजनीतिक दल है। अनुदार दल ने सदा ही रक्षण की नीति का समर्थन किया है। उनके नेताओं व सदस्यों ने साम्राज्यीय सम्बन्ध बनाये रखने और प्रबल सचवाद अथवा राष्ट्रीय नीति का समर्थन किया है। इस दल का कनाडा की राजनीति में प्रमुख भाग रहा है यह इस तथ्य से स्पष्ट है कि इसने सघ निर्माण के बाद लगातार 30 वर्षों तक कनाडा में शासन किया। अल्पकाल को छोड़कर फिर इस दल के हाथ में सत्ता आई और बहुत काल तक यह दल सत्तारूढ़ रहा, परन्तु 1934 से 1957 तक यह विरोधी पक्ष में रहा। 1957 में इस दल में उदार दल के विरुद्ध ऐतिहासिक विजय पाई। 1962 के चुनाव में भी दल की जीत हुई, परन्तु अप्रैल 1963 में हुए आम चुनाव में यह दल पराजित हुआ।

उदार दल (The Liberal Party)—सघ निर्माण के बाद यह बहुत समय तक विरोधी दल रहा, जिसका धीमे धीमे विकास हुआ। 1869 में लिबरल दल ने कनाडा के फ्रांसिसिया की अपनी ओर करने में विजय पाई। लिबरल दल ने क्यूबेक और प्रेरी प्रांतों के बीच गठबन्धन को आगे बढ़ाया। 1935 से 1957 तक कनाडा में लिबरल दल सत्तारूढ़ रहा। अप्रैल 1963 में हुए आम चुनाव में लिबरल दल ने फिर विजय पाई और उसके नय नेता लेस्टर पीयरसन को प्रधानमंत्री बनाया गया। उदारवादियों ने नीचे आयात व निर्यात शुल्क (Lower tariff) का पक्ष लिया है। जबकि अनुदारदली साम्राज्यीय सम्बन्ध बनाये रखने में गव अनुभव करते हैं, उदारदली नेताओं ने अधिक राष्ट्रवादी नीतियाँ को अपनाया है। उह कनाडा के स्वशासन पर प्रतिबन्ध पसंद नहीं है। साथ ही, उदारदली नेताओं ने प्रांतीय स्वायत्तता पर बल दिया है।

कोऑपरेटिव कामनवेलथ फेडरेशन (Cooperative Commonwealth Federation)—इस दल की स्थापना 1932 में हुई, जबकि पश्चात्य किसान आंदोलन के कुछ उग्र तत्त्वों ने पश्चिम के शहरी श्रमिक संगठनों से मिल किया। 1940 के चुनाव में दल ने डोमोनियन पार्लियामेंट में आठ स्थान प्राप्त किए और बाद में हुए उप चुनावों के परिणामस्वरूप इसके सदस्यों की संख्या ग्यारह तक पहुँच गयी। 1943 के अंत तक आठरियों में सी० सी० एफ० दूसरे स्थान पर सबसे बड़ा दल बना और अन्य चार प्रांतों में भी यह मुख्य विरोधी दल रहा। 1953 और 1957 के चुनावों में डोमोनियन पार्लियामेंट में सी० सी० एफ० को क्रमशः 23 और 25 स्थान प्राप्त हुए। परन्तु 1958 में इसकी सदस्य-संख्या गिरी और यह अब भी एक छोटा दल है।

इस दल का उद्देश्य कनाडा में सहकारी कॉमनवेलथ स्थापित करना है, जिनमें सभी कनाडावासियों को उपयोगी काम, सामाजिक सुरक्षा, सामाजिक व धार्मिक स्वतंत्रता, स्वास्थ्य, शिक्षा, अच्छा भवनों, ऊँचा जीवन स्तर प्राप्त होगा। सबको जीविका व साधन प्रदान किए जायेंगे। यह दल उद्योगों, बैंकों और वित्तीय संस्थाओं का समाजीकरण और उन पर प्रजातांत्रिक नियंत्रण का समर्थक है। किसानों के लिए यह बीमती की गारण्टी तथा बाजार बाढ़ों द्वारा व्यापार को प्रोत्साहन देना चाहता है। सी० सी० एफ० का विश्वास कमिश्नर तथा प्रजातांत्रिक

प्रारम्भिक सगठन की इकाइया जिला सम्मेलन के लिए प्रतिनिधि चुनती हैं। सम्मेलन एक समिति चुनता है और समिति एक ब्यूरो तथा सक्लेटरी का चुनाव करती है। ये दल के स्थानीय पदा के लिए सदस्यों की नियुक्ति करते हैं। इन्हीं सगठनों पर दल में सदस्यों की भरती के लिए प्रस्ताव प्रारम्भिक इकाई का सक्लेटरी ब्यूरो के सामने रखता है। शहर और जिले के सगठन सदस्यों को निकाल भी सकते हैं और वे ऐसे सदस्यों की अपीलें भी सुनते हैं जिन्हें अपने विरुद्ध की गयी कार्रवाई के लिए कोई शिकायत है। शहर और जिले के सगठन दल के आधारभूत रेकाड कार्यालय का भी काम करते हैं। ये सगठन अपने अपने क्षेत्र में आर्थिक, प्रशासनिक और सांस्कृतिक कार्यों की देख रेख भी करते हैं, किंतु उनका यह अधिकार क्षेत्र अनन्य नहीं है।

शहर और जिलों के सगठनों के ऊपर क्षेत्रीय, प्रदेशीय व गणराज्यों के सगठन हैं। प्रत्येक सगठन की एक कार्यकारिणी अर्थात् ब्यूरो और सक्लेटरी होती है, जिनकी सख्या उच्चतर सगठनों में साधारणतया तीन होती है। एक स्तर का सगठन अपने ऊपर के स्तर वाले सगठन के लिए प्रतिनिधि चुनता है और ऊपर वाला सगठन नीचे वाले सगठन के कार्यों की देख रेख करता है। रूसी सोवियत गणराज्य सबसे बड़ा गणराज्य है, जो कई स्वाधीन गणराज्यों व प्रदेशों में बँटा है। उनके अपने सगठन हैं, जिन्हें सर्व-संघीय कांग्रेस के लिए सीधे प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। प्रत्येक संघीय गणराज्य की कांग्रेस एक केन्द्रीय समिति चुनती है और यह समिति एक कार्यकारिणी निकाय अर्थात् ब्यूरो चुनती है, जिसमें अधिक से अधिक ग्यारह सदस्य हो सकते हैं और उन्हीं में तीन सक्लेटरी भी सम्मिलित हैं। सगठन के कार्यों के लिए पहले की शक्ति सक्लेटेरियट, विशेष रूप से प्रथम सक्लेटरी के हाथों में केन्द्रित होती है। प्रथम सक्लेटरी साधारणतया केन्द्रीय सगठन द्वारा चुना गया व्यक्ति होता है। सक्लेटरी के बाद ब्यूरो का स्थान प्रभावशाली होता है क्योंकि दसम दल के सक्लेटरी, गणराज्य की मंत्रिपरिषद् का सभापति, सर्वोच्च सोवियत का सभापति और आन्तरिक मामलों के मंत्री सम्मिलित रहते हैं। गणराज्यों के दलीय सगठन का सबसे महत्वपूर्ण दायित्व केन्द्रीय दल के निर्देशों व आज्ञास्थितियों को कार्यान्वित करना है। यही दल के विभिन्न सगठनों में महत्वपूर्ण पदा पर दलीय अधिकारियों को नियुक्त करता है। यह दलीय समाचार पत्र प्रकाशित करता है और दल व शासन के सन्ध्या के लिए एक राजनीतिक शिक्षा हेतु स्कूल व प्रशिक्षणालय सगठित करता है। सर्वोच्च सगठन के नीचे के स्तरों पर विभिन्न प्रकार के सगठनों की सख्या इस प्रकार है—गणराज्य 15, प्रादेशिक (krai) 8, रीजनल (oblast) 167, ओब्लास्त 36, शहर 544, रायान (raion) 4,886 और प्रारम्भिक 2,50,304।

विभिन्न गणराज्यों के सगठन सब-संघीय कांग्रेस के लिए प्रतिनिधि चुनते हैं। सब-संघीय कांग्रेस का अधिवेशन साधारणतया प्रति चार वर्ष में होता है। सब संघीय कांग्रेस दल का सर्वोच्च सगठन है, इसके सदस्यों की सख्या बहुत बड़ी होती है, जिसके लिए नीति निर्धारण करना कठिन है। प्रति 1,000 सदस्यों के पीछे एक प्रतिनिधि चुना जाता है। 1959 की संघीय कांग्रेस में कुल प्रतिनिधि 1,269 थे और उनके अतिरिक्त 106 उम्मीदवार सदस्य थे। दल के सर्वोच्च सगठन में कांग्रेस के अतिरिक्त तीन अन्य महत्वपूर्ण अंग हैं, जिनका वर्णन संक्षेप में यहाँ दिया जाता है। सिद्धांत में केन्द्रीय समिति दल का सबसे महत्वपूर्ण अंग है, यद्यपि प्रेसीडियम (जिस 1952 से पहले पोलिट ब्यूरो कहते थे) सबसे शक्तिशाली और नीति निर्धारित करने वाला अंग है। इसके सदस्यों का चुनाव दलीय कांग्रेस ही करती है और इनमें सभी महत्वपूर्ण व प्रभावशाली साम्यवादी नेता सम्मिलित रहते हैं। इसके नाम से अनेक आदेश जारी किये जाते हैं, यद्यपि आलोचकों के मतानुसार इसकी बठकें भी बहुत कम होती हैं और यद्यपि अधिकतर आदेश प्रेसीडियम अथवा सक्लेटेरियट द्वारा निकाल जाते हैं। दल के नियमों के अनुसार केन्द्रीय समिति (जिन दिनों कांग्रेस का अधिवेशन नहीं होता) दल के कार्य का निदेशन करती है, यह अन्य सगठनों

पर प्रचार काय करता है। (3) दल के नेता विभिन्न क्षेत्रों में काम करने वाले स्थानीय प्रतिनिधियों को योजनाओं की पूर्ति के लिए उत्तरदायी ठहराते हैं। इसलिए दलीय संगठन द्वारा दल के नेता सोवियत समाज के सभी महत्वपूर्ण पदों अबवा स्थानों पर दल के सदस्यों को रखवाते हैं। (4) दल का यह भी महत्वपूर्ण काय है कि वह अपने प्रभाव को उन सोवियत नागरिकों तक विस्तृत करे जो दल के सदस्य नहीं होते।¹

यद्यपि साम्यवादी दल सोवियत संघ का एकमात्र राजनीतिक दल है और एक अर्थ में सम्पूर्ण शासन का संचालन करता है, फिर भी दल की सदस्यता सीमित है। इसका मुख्य कारण यह है कि दल में सदस्यों की भरती बड़े कठोर नियमों के अनुसार की जाती है और सदस्यों के लिए वफादारी के स्तर बहुत कड़े हैं। साम्यवादी दल के सदस्य केवल वे ही व्यक्ति बन सकते हैं, जो साम्यवादी सिद्धांतों का अच्छा ज्ञान रखते हैं, उनमें विश्वास रखते हैं और और उनके अनुसार काम करने को उत्सुक हैं और किसी दूसरे व्यक्ति के श्रम का दोषण न करते हों। दल के सदस्य साम्यवादी उद्देश्यों की प्राप्ति में लग हुए सैनिकों के समान हैं। 1959 में सदस्यों और उम्मीदवारों की संख्या क्रमशः 76 लाख और 6 लाख से कुछ ऊपर थी। सदस्यों के लगभग 22 प्रतिशत श्रमिक, 18 प्रतिशत किसान और 60 प्रतिशत हाथ से काम न करने वाले (non manual) व्यक्ति थे। नियमों के अनुसार दल के सदस्यों के मुख्य काय निम्न प्रकार हैं (1) हर प्रकार के दलीय एकता की रक्षा करना, (2) दल के नियमों की पूर्ति के लिए क्रियाशील सचय कर्त्ता बनना, (3) काम करने में उदाहरण बनना, अपने काम की तकनीक पर पूरा अधिकार पाकर काय कुशलता को बढ़ाना और हर प्रकार से सावजनिक समाजवादी सम्पत्ति की रक्षा करना, (4) सबसाधारण से सम्पर्क को निरंतर सुदृढ़ बनाना, (5) अपनी राजनीतिक जानकारी का बढ़ाना और मार्क्सवाद-लेनिनवाद के सिद्धान्तों पर अधिकार प्राप्त करना, (6) दलीय और राष्ट्रीय अनुशासन का पालन करना, (7) आत्म आलोचना को विकसित करना, (8) दल के निकायों के काम में कमियाँ के बारे में रिपोर्ट देना, (9) दल के सामने सच बोलना और ईमानदार रहना, और (10) जिस स्थान पर भी दल द्वारा रखा जाये, काम करने वालों की छांट में दल के निदेशों के अनुसार काय करना अर्थात् मित्रता, व्यक्तिगत सम्बन्ध आदि के आधार पर छांट न करना।

दल के संगठन का रूप पिरेमिड जैसा है। सबसे नीचे के स्तर पर दल की प्रारम्भिक इकाइयाँ हैं, जिन्हें पहले 'सेल' (cell) कहा जाता था। जहाँ कहीं भी दल के तीन सदस्य बन जायें वहाँ ऐसी इकाई का निर्माण होता है। प्रत्येक प्रारम्भिक इकाई एक कार्यकारिणी समिति अथवा ब्यूरो चुनती है और एक सेक्रेटरी भी जो इकाई का सबसे महत्वपूर्ण अधिकारी व सभापति होता है। ब्यूरो केवल अधिक सदस्यों वाली इकाई में ही बनती है। प्रत्येक दशा में सेक्रेटरी ही उसका निदेशक अथवा सबसे महत्वपूर्ण अधिकारी होता है। दल के नियमों के अनुसार प्रारम्भिक इकाइयों के काय यह है—(1) दल की अपीलें और नियमों को क्रियात्मक रूप देने के लिए सबसाधारण में संगठनात्मक व आन्दोलनात्मक काय करना। इस काय के करने में उच्च स्थानीय समाचार पत्रों व दीवार समाचार-पत्रों का समर्थन मिलता है। (2) दल में नये सदस्यों की भरती करना और उनके लिए राजनीतिक प्रशिक्षण की व्यवस्था करना। (3) दल के सदस्यों और उम्मीदवारों की राजनीतिक शिक्षा का संगठन करना, जिससे कि वे मार्क्सवाद-लेनिनवाद का आवश्यक ज्ञान प्राप्त कर सकें। (4) राजनीतिक विभाग को उसके सभी क्रियात्मक काय में सहायता देना।

विनियुक्त किया जाता है। जहाँ तक छोटे निकायों का बड़े संगठन के प्रति उत्तरदायित्व का प्रश्न है, यह भी दिखावा मात्र है। वास्तव में, सम्पूर्ण दलीय संगठन को सर्वोच्च दल के प्रेसीडियम और सेक्रेटरी जनरल द्वारा निर्धारित नीति पर चलना पड़ता है। आलोचकों के अनुसार साम्यवादी दल के संगठन में बल लोकतन्त्र पर नहीं बल्कि केन्द्रीकरण पर है। पाश्चात्य आलोचक तो इसे सर्वाधिकारवाद का सूचक मानते हैं।

दल की रचना इस प्रकार से की गई है कि सारी शक्तियाँ इसी में केन्द्रीकृत हैं और यह दल मोनोलिथिक है अर्थात् ये एक ही पत्थर से काटे गये स्तम्भ की तरह हैं, क्योंकि इसमें केवल एक ही साम्यवादी (जो दल के नेतृत्व को स्वीकार करते हैं) ही रह सकते हैं। स्टालिन के कार्यकाल में तो विरोधी मत वाले साम्यवादी नेताओं को दल के बाहर ही नहीं निकाला जाता था बल्कि उन्हें मरवा दिया जाता था। परन्तु अब उन्हें महत्वपूर्ण पदों से हटा दिया जाता है और उनका सावजनिक दृष्टि से अपमान किया जाता है। सोवियत संघ की सेना में भी दल का संगठन फला हुआ है, बहुत बड़ी सरया में प्रारम्भिक संगठन व कोम्सोमोल सेना के भीतर बने हैं। इन संगठनों के ऊपर सोवियत संघ के प्रतिरक्षा मन्त्रालय का एक विभाग (Main Political Administration) पूरी तरह देख रेख करता है। यह विभाग उन्हें परामर्श देता है और उनका निदेशन भी करता है। इस विभाग को सेना पर दल के नियन्त्रण का साधन कह सकते हैं। कला तथा विज्ञान जैसे अराजनीतिक क्षेत्रों में भी दल की नीति के अनुसार कार्य होता है, अर्थात् जीवन के सभी क्षेत्रों में साम्यवादी सिद्धांतों को लागू किया गया है अथवा उनका संचालन साम्यवाद के उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए किया जाता है। शिक्षा साहित्य समाचार पत्र व घम पर भी शासक दल और नीति के अनुसार नियन्त्रण किया जाता है। जो दल साम्यवादी समाज का निर्माण कर रहे हैं, वहाँ के साम्यवादी अपने सृजनात्मक कार्य सोवियत संघ की साम्यवादी पार्टी के आधार पर करते हैं। पूँजीवादी देशों के साम्यवादी श्रमिक जनता के अधिकारों के लिए संघर्ष में इस अनुभव से लाभ उठाते हैं। यह सवहारावर्गीय अंतर्राष्ट्रीयता का एक निदेशन है। सोवियत संघ की साम्यवादी पार्टी, विदेशों की साम्यवादी और श्रमिक पार्टियों के साथ निकट सम्बन्ध बनाये रखती है। सम्बन्ध सवधा स्वच्छिन्न ढंग पर, समानता, मैत्रीपूर्ण आलोचना और विवादास्पद प्रश्नों के बारे में सौहार्दपूर्ण विचार विनिमय पर आधारित है। एक-दूसरे के यहाँ प्रतिनिधि मण्डल भेजना ऐसे सम्बन्ध बनाये रखने का एक प्रकार है। 1959 में सोवियत संघ की साम्यवादी पार्टी की इक्कीसवीं कांग्रेस में उपस्थित रहने के लिए 72 आतृ साम्यवादी व श्रमिक पार्टियों के प्रतिनिधि आमंत्रित हुए थे। दूसरी ओर सोवियत संघ की साम्यवादी पार्टी के प्रतिनिधि विदेशों की साम्यवादी और श्रमिक पार्टियों की कांग्रेस में तथा समाजवादी देशों के राष्ट्रीय पर्वों व राजकीय समारोहों में भाग लेते हैं।

10 चीन में राजनीतिक दल

साम्यवादी दल—इसका संगठन सोवियत संघ के दल जैसा ही है। 1956 में स्वीकृत किये गये दलीय संविधान के अनुसार साम्यवादी चीनी श्रमिक वर्ग का हरावल (vanguard) और श्रमिक वर्ग के संगठन का सर्वोच्च रूप है। दल का ध्येय चीन में समाजवाद व साम्यवाद की प्राप्ति है। अपनी कार्यवाहियों के लिये दल मार्क्सवाद लेनिनवाद को अपना मार्ग दर्शक मानता है। 1949 में साम्यवादी दल तथा जनता न सम्राज्यवाद, सामन्तवाद और नोकरशाही पूँजीवाद के शासन को उखाड़ फेंका और जनवादी गणतन्त्र की स्थापना की जो एक प्रकार से जनता की प्रजातन्त्रात्मक अधिनायकशाही है, जिसका नेतृत्व श्रमिक वर्ग का हाथ में रहा और जो श्रमिकों व किसानों की मित्रता पर आधारित है। जनवादी शासन की स्थापना से साम्यवाद की स्थापना

व सस्थाओं से अपने सम्बन्धों में दल का प्रतिनिधित्व करती है, यह दल की विभिन्न सस्थाओं को संगठित करती है और उनके कार्यों का निदेशन भी। दल के समाचार-पत्रों व साहित्य प्रकाशन के लिए सम्पादकों की नियुक्ति भी यही करती है, और केन्द्रीय कोष का प्रशासन भी करती है।

दलीय संगठन का यही अंग केन्द्रीय समिति का सम्पूर्ण कार्य करता है। प्रेसीडियम दल की मानव शक्ति और साधनों का वितरण करती है और यह केन्द्रीय सोवियत संघ सांघजनिक संगठनों के कार्य का मार्ग दर्शन करती है। संक्षेप में, सोवियत शासन के सम्पूर्ण राजनीतिक और प्रशासनिक तंत्र का संचालन यही अंग करता है और यह कार्य उनमें दल के सदस्यों के समूहों द्वारा किया जाता है। प्रेसीडियम दल के संगठन का सर्वोच्च अंग (apex) है और दल के सर्वोच्च नेता इसके सदस्य होते हैं। जिस प्रकार से नीचे के संगठनों में ग्युरो होता है उसी प्रकार सर्वोच्च संगठन में प्रेसीडियम है। 1960 में सदस्यों के उम्मीदवारों की सरण्य क्रमशः चौदह और दस थी। फाइनर के अनुसार, प्रेसीडियम को एक दल का मजिस्ट्रेट समझा जा सकता है। यह दलीय कांग्रेस अथवा केन्द्रीय समिति की साधारणतया परवाह नहीं करती। वास्तव में इसने दल की अन्य सस्थाओं पर अधिकार प्राप्त कर लिया है। सचिवालय दल की सभी कार्यवाहियों का निदेशन करने वाला तथा उनमें समन्वय स्थापित करने वाला यंत्र है। दल का जनरल सेक्रेटरी होने के नाते संगठन में स्टालिन का स्थान सबसे ऊँचा था। उसी के कार्यकाल में सचिवालय ने नीति को क्रियात्मक रूप देने वाले अंग के स्थान पर कार्यकारिणी का रूप पाया था।

दलीय नियंत्रण समिति—इसका चुनाव केन्द्रीय समिति करती है और इसके मुख्य कृत्य यह हैं—(1) दल के सदस्यों व उम्मीदवारों द्वारा दलीय अनुशासन की देख-रेख करना और उसका अतिक्रमण करने वाले से स्पष्टीकरण मांगना। (2) प्रादेशिक व गणराज्यों की केन्द्रीय समितियों द्वारा निकाले गये सदस्यों की अपीलों की जांच करना। (3) गणतन्त्रीय, प्रादेशिक व रीजनल संगठनों में सर्वोच्च संगठन के प्रतिनिधियों को नियुक्त करना। युवक संगठन के अतिरिक्त साम्यवादी दल में नवयुवकों के भी संगठन हैं। यंग पायनियर उन स्कूलों के बच्चों को कहा जाता है, जो लैमिन यंग पायनियर्स नामक सस्था के सदस्य होते हैं। यह संगठन किशोरों का जन संगठन है जिसमें नौ और चौदह वर्ष के बीच की आयु के बच्चे संगठित हैं। यंग कम्युनिस्ट लीग का ही संक्षिप्त नाम 'कॉम्सोमोल' (Komsomol) है। चौदह से छब्बीस वर्ष तक की आयु के युवक और युवतियाँ इसके सदस्य बन सकते हैं। सदस्य बनने के लिए इसके नियमों और कार्यक्रमों को मानना और इसके किसी एक संगठन में कार्य करना आवश्यक है। ये संगठन फिड्यूरी, राष्ट्रीय तथा सामूहिक खेता, सस्थाओं, स्कूलों और उच्च शिक्षा के सस्थापकों में स्थापित किये जाते हैं। इसका मुख्य उद्देश्य युवकों को देश के प्रति निष्ठापूर्ण सेवा की भावना में प्रशिक्षण देना है। यह संगठन देश के राजनीतिक जीवन व साम्यवादी समाज के निर्माण में सक्रिय हाथ बँटाता है और युवकों में श्रम के प्रति प्रेम पैदा करता है। इसके एक लाख से ऊपर सदस्य सोवियतों के प्रतिनिधि चुने गये हैं और 7,000 सदस्य सोवियत धीरे की उपाधि पा चुके हैं।

लोकतन्त्रात्मक केन्द्रिकरण—यह दल के संगठन का अति महत्त्वपूर्ण मार्गदर्शक सिद्धांत है। इसका अर्थ यह है (अ) नीचे से लेकर ऊपर तक के सभी नायक निनाया का चुनाव होता है। (आ) दल के विभिन्न निकाय समय-समय पर अपने दलीय संगठन को रिपोर्ट देते हैं। (इ) दल में कड़ा अनुशासन और अल्पमत की बहुमत के प्रति अधीनता। (ई) उच्चतर निकायों के निर्णयों का निम्न स्तरों के निकायों के द्वारा पूर्ण बाध्यता के साथ पालन। इस सिद्धांत के समर्थक यह दावा करते हैं कि दल के भीतर लोकतन्त्र है क्योंकि दल के सभी निकायों का चुनाव होता है, प्रत्येक निकाय बड़े निकाय के प्रति उत्तरदायी है और दल में आत्म-आलोचना का सिद्धान्त लागू है। आलोचना का महत्त्व है कि दल में चुनाव वास्तविक नहीं होते, दल के अधिकारियों को

मोर्चे के नाम से साम्यवादी दल अ य दला को अपने ध्येय की प्राप्ति का साधन मात्र ही बनाता रहा है। अ य छोटे दलो को साम्यवादी इसलिए भी सहन करते हैं जिससे कि उनके द्वारा विदेशों को यह विश्वास हो जाये कि चीन में अ य दला को सहन किया जाता है और यह भी कि चीन में मिली जुली सरकारें हैं।

वास्तव में, चो चिंग वेन के अनुसार, अ य दला का समूह के सदस्यों को सरकारी पदा पर केवल दिखावे के लिए रखा जाता है और उन्हें कोई महत्वपूर्ण पद नहीं दिया जाता। विदेशों में प्रचार हेतु भेजे जाने वाले प्रतिनिधि मण्डलों में उनके सदस्यों को सम्मिलित किया जाता है और विचारकर विदेशों से आये दशकों को ऐसे व्यक्तियों से मिलने के अवसर दिये जाते हैं। छोटे दलों के वास्तविक पद के बारे में स्थिति इस प्रकार है 'साम्यवादी शासन की स्थापना से पूर्व चीन में सात छोटे राजनीतिक दल व समूह थे जिनके अपने ध्येय और सिद्धांत थे। वे अपने कार्यक्रम निर्धारित कर उनके अनुसार चलते थे। परंतु साम्यवादी शासन में सम्मिलित होने के उपरान्त उन दलों के अपने कार्यक्रमों का अंत हो गया। प्रत्येक दल के संशोधित संविधान में कहा गया है कि 'इस दल (अथवा लीग व सघ) का कार्यक्रम सामान्य कार्यक्रम है और यह दल चीनी साम्यवादी दल के नेतृत्व को स्वीकार करता है।'

अतः इन दो धाराओं के अनुसार छोटे दलों का पद निर्धारित होता है, जिसके परिणाम स्वरूप इनके अलग अलग नाम व संगठन हैं, परंतु वास्तव में वे अब अपने पुराने अस्तित्व के केवल खोल मात्र हैं। उन्हें किसी स्वतंत्र वाद अथवा सदन में मत विभाजन कराने की मनाही है। चीनी साम्यवादी दल ने ऐसे समूहों और दलों से सम्बंधित मामलों के लिए एक विभाग (United Front Works Department) की रचना की है, जो इन दलों व समूहों से निकट सम्पर्क बनाये रखता है। जब कभी कोई छोटा दल कोई सभा करना चाहता है तो उसे उससे कायबाही व भाषणों आदि के बारे में अनुमति प्राप्त करनी होती है। ऐसे ही उसके प्रस्तावों पर प्रकाशित होने से पूर्व इस विभाग की स्वीकृति लेनी आवश्यक है। वास्तव में इन दलों को अ साम्यवादी दल कहना उचित नहीं है, क्योंकि उनके सदस्य साम्यवादी न होते हुए भी साम्यवाद के विरोधी नहीं हैं और उन्हें साम्यवाद के लक्ष्य व साम्यवादी दल के शासन का विरोध करने का भी अधिकार नहीं है। अतएव ये दल किसी प्रजातन्त्रीय देश में स्वतंत्र राजनीतिक दलों के सदस्य नहीं हैं।

11. युगोस्लाविया में राजनीतिक दल

साम्यवादी दल—युगोस्लाविया में साम्यवादी दल का संगठन सोवियत सघ या अ य किसी भी देश के साम्यवादी दल से भिन्न न था सभी दलों की भांति युगोस्लाव साम्यवादी दल का संगठन भी प्रजातान्त्रिक केंद्रीकरण के आधार पर हुआ। जिसका अर्थ है कठोर दलीय अंगों द्वारा संगठनों के सामने नियत काल पर अपने कार्यों की रिपोर्ट देना, निम्न स्तर के संगठनों द्वारा ऊपर के दलीय संगठनों के आदेशों व निर्णयों का पालन और सर्वोच्च से लेकर निम्न स्तर तक के दलीय प्रशासन अंगों का चुनाव। सिद्धांत तथा व्यवहार दोनों में ही दलीय संरचना पिरामिड के समान थी। निम्न स्तर पर छोटे छोटे संगठन चलते थे। इसी स्तर पर दलीय नीतियों को कार्यान्वित किया जाता है। ऐसे संगठन सभी स्थानों पर पाये जाते थे, और इनके सदस्यों की संख्या तीन से लेकर सैकड़ों तक हो सकती थी। उनके ऊपर स्तरों पर दलीय संगठन की इकाईयाँ ये थी—कम्यून, टाउन, जिला और वाइ, प्रांत (वाजबोदीना) और प्रदेश (Kosovo-Metohija), जनवादी गणतंत्र और राष्ट्रीय। 1952 में छोटी कांग्रेस के अवसर पर साम्यवादियों ने संगठन का नाम साम्यवादी दल के बजाय युगोस्लाविया के साम्यवादियों की लीग (League of Communists of Yugoslavia) रखा। विभिन्न स्तरों पर लीग के संगठन की संरचना कुछ इस प्रकार है

तक के संक्रमण काल में दल का सबसे महत्वपूर्ण कार्य पंग प्रति पंग कृषि, दस्तकारियों और पूजीवादी उद्योग तथा वाणिज्य का समाजवादी परिवर्तन करना और देश का औद्योगीकरण करना है। अब जो भी पूजीवादी स्वामित्व शेष है उसे सम्पूर्ण जनता के स्वामित्व में बदलना है। इसी प्रकार जो कुछ भी व्यक्तिगत स्वामित्व बचा है उस श्रमिक वर्गों के सामूहिक स्वामित्व में बदलना है। समाजवादी समाज के निर्माण की प्रक्रिया में इस सिद्धांत को क्रमिक रूप से कार्यान्वित किया जायेगा 'प्रत्येक व्यक्ति से उसकी योग्यता के अनुसार काम लेना प्रत्येक व्यक्ति को उसके काम के अनुसार पारिश्रमिक देना।' साथ ही पुराने शोषकों को शांतिपूर्ण ढंग से सुधार कर अपने परिश्रम पर जीवित रहने वाले व्यक्ति बनाना है।

साम्यवादी दल का यह महत्वपूर्ण कार्य है कि वह राष्ट्रीय आर्थिक व्यवस्था को नियोजित ढंग से विकसित करे और जितना शीघ्र हो सके देश का औद्योगीकरण करे चूंकि चीन एक बहु-राष्ट्रीय राज्य है, अतएव साम्यवादी दल को विभिन्न राष्ट्रीयताओं के पक्ष को उठाने के लिए विशेष प्रयत्न करने हैं। अल्पसंख्यक राष्ट्रीयताओं में सामाजिक सुधार उन्हीं के द्वारा उन्हीं की इच्छा के अनुसार होते हैं। साम्यवादी दल को चीन के जनवादी प्रजातन्त्रात्मक अधिनायकता के अर्थक प्रयत्नों द्वारा ठोस बनाना है। दल को श्रमिकों और किसानों की भिन्नता का सुदृढ़ करना सभी देशभक्त शक्तियों के संयुक्त मोर्चे को ठोस बनाना तथा अन्य सभी राजनीतिक दलों व प्रजातन्त्र के समर्थकों से स्थायी सहयोग को सुदृढ़ बनाना है। अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र में साम्यवादी दल, शांति, प्रजातन्त्र और समाजवाद के कम्प के अन्य सभी देशों से भिन्नता को सुदृढ़ बनाने का प्रयत्न करेगा। दल विश्व के विभिन्न भागों में चलाया जा रहे संघर्षों का समर्थन करता है। इसका नारा है— 'सभी देशों के सहकारात्मक ढंग पर एक हो।'।

संयुक्त मोर्चा—साम्यवादी दल के सर्वप्रमुख नेता माओ त्से तुंग ने कई बार कहा था कि साम्यवादी दल ने चीन में सत्ता पाने के लिए तीन सत्रों का प्रयोग किया—माक्सवाद लेनिनवाद सहस्रन सेनाएँ और संयुक्त मोर्चा जिन्हें साम्यवादी दल के नेता आवश्यक समझते रहे हैं। अतएव चीन में संयुक्त मोर्चे का विशेष महत्त्व रहा है। 1922 में चीनी साम्यवादी दल ने अपनी घोषणा में अपने दल और राष्ट्रवादी दल को मिलाया—के साथ संयुक्त मोर्चा बनाने की बात पर बल दिया, जिसका उद्देश्य प्रजातन्त्रात्मक क्रांतिकारी आंदोलन का संचालन था। 1935 में दल ने जापान तथा साम्राज्यवाद विरोधी मोर्चा बनाने का सुझाव रखा। 1937 में साम्यवादी दल की राजनीतिक व्यूरी में संयुक्त मोर्चे का कार्यक्रम अपनाया। तीसरी बार साम्यवादी दल ने सत्ता पर अधिकार पाने के लिए अन्य प्रजातन्त्रीय दलों से मिलकर संयुक्त मोर्चा बनाया। 1 अक्टूबर 1949 को माओ ने चीन में जनवादी गणतन्त्र की स्थापना की घोषणा की। जैसा स्वाभाविक था, केन्द्रीय जनवादी सरकार में अन्य प्रजातन्त्रात्मक दलों व समूहों को भी भाग मिला। इसी कारण अभी तक साम्यवादी चीन में अन्य प्रजातन्त्रात्मक दलों का अस्तित्व शेष है।

सरकारी दृष्टि से चीनी साम्यवादी दल उन अनेक दलों और समूहों में से एक हैं जो एक प्रकार से मिली-जुली सरकार बनाए हुए हैं, यद्यपि साम्यवादी दल खुलकर स्वीकार करता है कि वह मिली जुली सरकार का नेतृत्व करता है। परंतु यह स्पष्ट है कि दलीय गठबंधन में अन्तिम सत्ता का प्रयोग साम्यवादी दल ही करता है। इसके नेता राष्ट्रीय, प्रादेशिक और स्थानीय सरकारों में सबसे महत्वपूर्ण स्थानों (पदा) पर आसीन हैं, इसका सहस्रन सेनाओं पर कड़ा नियन्त्रण है, और यह उन जनसाधारण के संगठनों के पीछे चालक शक्ति है जोकि सभी स्थानों में ऊपर की आर अत्यधिक बड़े राष्ट्रीय संघों तक विस्तृत हैं, जिनमें किसान, स्त्रियाँ, युवक व युवतियाँ, विद्यार्थी शिक्षक और जीवन के अन्य क्षेत्रों में काम करने वाले चीनी सम्मिलित हैं। परन्तु कुछ आलोचकों का मत है कि चीनी साम्यवादियों ने संयुक्त मोर्चे को एक जाल व साधन बनाया हुआ है। संयुक्त

केवल ऐसे साधना द्वारा किया जा सकता है जैसे समाजवादी फार्म और कृषि सहकारी संगठन, जोकि आर्थिक और प्रजातान्त्रिक सामाजिक विकास के परिणाम हों। एलायेस के विधान के अनुसार उसके संगठनों में सदस्यों को भूमिगत आधार पर एकत्रित (संगठित) किया जाता है—बस्तियाँ, गावों, कम्यूनो, कस्बों, जिला, प्रदेशों और प्रांतों में। प्रत्येक गणतन्त्र के समस्त सदस्यों से मिलकर गणतन्त्रीय एलायेस बनती है और देश की सोशलिस्ट एलायेस में सभी गणतन्त्रों के सदस्यों को सम्मिलित किया जाता है। एलायेस में व्यक्तियों और संगठनों का ही सदस्य बनाया जाता है। संगठन की आधारभूत इकाइयाँ स्थानीय शाखाएँ हैं जिनके ऊपर कम्यून, नगर, जिले व प्रान्ता के संगठन हैं। इनका सर्वोच्च जग कांग्रेस है और दो कांग्रेसों के मध्यकाल में फेडरल बोर्ड है जो इसके संगठन का नेतृत्व करती है। इनके अतिरिक्त फेडरल बोर्ड विभिन्न आयोग भी बनाती है यथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्बंधों, प्रेस और सामाजिक संगठनों के लिए आयोग आदि। दो कांग्रेसों के बीच में फेडरल बोर्ड सवदात्तिका प्राप्त अविवेशन बुलाती है, जिनमें विभिन्न शाखाओं से सम्बंधित प्रश्नों तथा युगोस्लाविया की सामान्य नीति पर विचार होता है। 1958 में एलायेस के कुल सदस्यों की संख्या लगभग 75 लाख थी। इसके अतिरिक्त इसके 110 सामाजिक राजनीतिक संगठन भी सदस्य थे, अतः एलायेस के कुल सदस्यों का अनुमानित संख्या उस समय लगभग एक करोड़ 20 लाख थी।

साम्यवादियों की लीग और सोशलिस्ट एलायेस के आपसी सम्बंधों का आधार घनिष्ठ पारस्परिक व जन व सहयोग है। यद्यपि उनके ध्येय एक समान हैं, फिर भी वे दो पृथक् और स्वतन्त्र संगठन हैं। कार्डेल्ज के मतानुसार 'साम्यवादियों की लीग का मुख्य कार्य विचारधारा के क्षेत्र में सामान्य नेतृत्व तथा जनसाधारण में राजनीतिक व शैक्षिक कार्य करना है जबकि सोशलिस्ट एलायेस का सम्बंध विशिष्ट राजनीतिक और अन्य सामाजिक प्रश्नों से है। संक्षेप में साम्यवादी लीग में बैठकर व्यापक और सामान्य नीति का निर्धारण करते हैं और फिर बाद में व्यक्तिगत रूप में उस नीति को विशिष्ट स्थितियों में लागू करने में सोशलिस्ट एलायेस का नेतृत्व करते हैं। अतः, साम्यवादियों की लीग के नेतृत्व करने वाली भूमिका क्रमशः कम होगी और लुप्त हो जायेगी, यह बात प्रत्यक्ष समाजवादी प्रजातन्त्र और समाज में विरोधों तथा सभी प्रकार से, बल प्रयोग के, जाकि इन विरोधों से उत्पन्न होते हैं, मुश्किलें पर निर्भर करेगा।¹ इस प्रकार लीग में केवल साम्यवादी ही सदस्य हैं और उसका कार्य सामान्य नीति का निर्धारण करना है और सोशलिस्ट एलायेस में साम्यवादी व अन्य व्यक्ति व संगठन सम्मिलित हैं, जो साम्यवाद के समर्थक हैं और साम्यवादियों से ही मार्ग दर्शन ग्रहण करते हैं। सोशलिस्ट एलायेस पुराने साम्यवादी मोर्चे का ही नया रूप है।

साम्यवादी दल, लीग तथा समाजवादी एलायेस में आरम्भ से ही मार्शल टोटो का स्थान सर्वप्रमुख रहा है। वह एक अधिनायक से कुछ कम परन्तु एक सांविधानिक राष्ट्रपति से बहुत अधिक रहा है, अतएव उसका स्थान अनोखा है। उसकी वास्तविक तथा विवादहीन शक्ति का स्रोत उसका साम्यवादी दल में प्रधान स्थान है, केन्द्रीय समिति व कार्यकारिणी समिति के केवल सभापति ही नहीं बरन् दल के नेता हैं। वास्तव में, युगोस्लाविया में आरम्भ से ही एक प्रकार का सामूहिक नेतृत्व स्थापित हुआ। उसमें टोटो का स्थान प्रधान और अन्य किसी भी नेता से कहीं अधिक महत्त्वपूर्ण रहा। यहाँ यह भी उल्लेखनीय है कि टोटो की शक्ति का स्रोत केवल उसके साम्यवादी अनुयायी ही नहीं, बरन् उसका राष्ट्रीय नेतृत्व है। युगोस्लाविया के प्रायः सभी बग और विभिन्न राष्ट्रीय समूह उस देश का समन्वय नेता स्वीकार करते हैं।

(1) युगोस्लाव सभ के सम्पूर्ण क्षेत्र के लिए लीग की कांग्रेस और लीग की केन्द्रीय समिति, (2) इसी के समान गणतन्त्रा के स्तर पर सगठन है, (3) प्रात और प्रदेश के स्तर पर प्रातीय व प्रादेशिक सम्मेलन तथा समितियाँ, (4) इसी प्रकार कस्बों, कम्पूनों के लिए सम्मेलन व समितियाँ, और (5) उद्यमों, ग्रामों, संघों की इकाइयाँ आदि के लिए आधारभूत सगठन की सामान्य सभा।

लीग का सर्वोच्च अंग लीग की कांग्रेस है, जो चार वर्ष की अवधि के पश्चात् एकत्रित होती है। कांग्रेस ही लीग के लिए कार्यक्रम और विधान पास करती है, दो कांग्रेसों के बीच में की गयी कार्यवाहियों की रिपोर्ट पर विचार करती है, लीग की नीति को निर्धारित करती है और केन्द्रीय समिति का चुनाव करती है। लीग की कांग्रेस के निर्णयों को केन्द्रीय समिति कार्यक्रम में परिणत करती है, लीग की नीति और अभिवृत्तियों को तैयार करती है, सगठन के विकास का अध्ययन करती है और महत्त्वपूर्ण राजनीतिक, सामाजिक, आर्थिक तथा विचारधारा सम्बन्धी समस्याओं का अध्ययन करती है। केन्द्रीय समिति अपनी प्रेसिडियम और लीग के प्रधान तथा अपनी कार्यकारिणी समिति, जिसका अध्यक्ष सेक्रेटरी होता है, और अपने आयोगों तथा उनके सभापतियों को चुनती है। लीग के प्रधान मासल टीटो हैं।

लीग के सगठन, अंग और मुख्य निकाय अपने-अपने काम में स्वतन्त्र हैं, परन्तु बहुमत के निर्णय अल्पसङ्ख्यक समूह के लिए भी मानने अनिवार्य हैं। सभी अंग और मुख्य निकाय निर्वाचित हैं और अपना कार्यों के लिए उनके प्रति उत्तरदायी हैं जो उन्हें चुनते हैं। इन चुनावों में प्रत्येक उम्मीदवार का चुनाव गुप्त मतदान द्वारा होता है और प्रत्येक चुनाव पर कम से कम ३ सदस्य नये चुने जाते हैं। कोई भी सदस्य किसी कार्यकारी पद पर दो बार चुना जा सकता है और लगातार दो बार से अधिक अवधि के लिए केवल अपवाद रूप में ही चुना जा सकता है। लीग का कार्य सावजनिक है, स्वशासन के अनगिनत निकायों और सामाजिक सगठनों, विशेषकर समाजवादी एलायंस में साम्यवादी सक्रिय सदस्य हैं। इन्हीं निकायों में, साम्यवादियों की राजनीतिक और विचारधारा सम्बन्धी कार्यवाहियों द्वारा साम्यवादियों की लीग के माग दशक भाग की पूर्ति की जा सकती है। अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्धों के क्षेत्र में लीग समाजवादी अन्तर्राष्ट्रवाद से माग दर्शन प्राप्त करती है। लीग अन्य साम्यवादियों, काम करने वालों और अन्य साम्राज्य विरोधी, प्रगतिशील व प्रजातन्त्रात्मक दलों और आन्दोलनों से सहयोग करती है तथा विश्व के सभी समाजवादी, स्वातन्त्र्य और प्रगतिशील आन्दोलनों को अपना समर्थन प्रदान करती है।

सोशलिस्ट एलायंस (The Socialist Alliance of Working People of Yugoslavia)—यह युगोस्लाविया में सबसे अधिक व्यापक राजनीतिक सगठन है जिसका निर्माण युगोस्लाविया के जनवादी मोर्चों की चौथी कांग्रेस पर फरवरी 19०3 में हुआ था। 18 वर्ष से अधिक आयु का प्रत्येक व्यक्ति इसका सदस्य बन सकता है। समाजवादी एलायंस के सभी मुख्य निकायों का चुनाव गुप्त मतदान द्वारा होता है और वे उनके प्रति उत्तरदायी हैं जो कि उन्हें चुनते हैं। संविधान में कहा गया है कि एलायंस में नागरिक सामाजिक गतिविधियों के सभी क्षेत्रों में उठे सामाजिक राजनीतिक प्रश्नों पर विचार विमर्श करते हैं, मतों का समन्वय करते हैं और उन समस्याओं के हल के बारे में प्रस्ताव पास करते हैं, समाजवादी एलायंस एक प्रकार का विशिष्ट प्लेटफार्म है, जहाँ विरोधी विचारों का टकराव होता है और सामान्य समाजवादी आधार पर नीति की जाती है। इसमें प्रत्येक नागरिक को अपने प्रस्तावों को रखने का और उस स्थानीय व राष्ट्रीय समुदाय से सम्बन्धित मामलों के बारे में अपनी आलोचना व्यक्त करने का भी अवसर मिलता है।

समाजवादी एलायंस का मत है कि आन्तरिक क्षेत्र में बिना प्रजातन्त्र के समाजवाद नहीं आ सकता, जोकि उत्पादकों के इस अधिकार से स्पष्ट होता है कि उन्हें अपने व्यवस्था का प्रबंध सौंप दिया गया है। इसका यह भी मत है कि ग्रामीण प्रदेशों में समाजवाद का विकास

रता है, एत दबाव गुट कहलाता है।' राजनीतिक दल और दबाव गुट में मौलिक भिन्नता है, यद्यपि दोनों का ही उद्देश्य अपना हित सिद्ध करना होता है। राजनीति दल अपने सत्य को प्राप्त हेतु राजनीति साधन आश्रयता है अर्थात् यह सामाजिक पदा पर अपने सदस्यों को निर्वाचित कराने राजनीति सत्ता प्राप्त करने तथा प्रत्यक्ष रूप में शासन कार्य में भाग लकर अपने सत्य को प्राप्त करना चाहता है, लेकिन दबाव गुट का उद्देश्य शासन संस्थाओं पर प्रत्यक्ष नियंत्रण स्थापित करना नहीं होता, यह तो शासन-संस्थाओं तथा राजनीतिक संगठनों के ऊपर दबाव डालकर अपने हितों को पूर्ण करना चाहता है। माइनेर जीनर के अनुसार, 'हित समूह अथवा दबाव गुट में अभिप्राय एत एत एच्छिक रूप में संगठित समुदाय है, जो प्रशासनिक ढाँचे से बाहर रहकर, सरकारी अधिकारियों के निर्वाचन में मनोनयन तथा सावजनिक नीति के निर्माण और क्रियान्वयन को प्रभावित करना प्रयास करता है।' फ्रांसिस फ्रिस्मैन ने मत व्यक्त किया है कि 'दबाव गुट उस कहल है जो शासकीय कार्य-कलापों द्वारा या उनसे बिना ही राजनीतिक परिवर्तन लाने का प्रयत्न करे और जो स्वयं किसी विधायिका में उस समय विद्यमान प्रतिनिधित्व प्राप्त राजनीतिक दल के रूप में न हो।'।

राजनीतिक दल और दबाव गुट में अंतर—(1) राजनीतिक दल दबाव गुट की अपेक्षा अधिक विस्तृत संगठन है। इसके में मुख्य अनेक राजनीतिक कार्यक्रम रहते हैं। इसके विपरीत दबाव गुट का मुख्य लक्ष्य अपने समूह के हितों की रक्षा करना होता है। इसका स्वरूप राजनीतिक नहीं होता, इसका कार्यक्रम सीमित और प्रभाव का क्षेत्र भी संकुचित होता है। (2) राजनीतिक दल निर्वाचना में सक्रिय भाग लेते हैं जबकि दबाव गुट चुनावों में प्रत्यक्ष रूप से कोई महत्वपूर्ण भाग नहीं लेते। (3) राजनीतिक दल मुख्यतः शासन के संचालन और नियंत्रण के उद्देश्य से प्रेरित होता है और इसलिए निर्वाचन लड़कर विजय की अपेक्षा रखता है। दबाव समूह केवल अपने सामाजिक हितों से सम्बंधित सावजनिक नीति का अपना अनुरोध करवाने में ही रुकित रहता है। (4) राजनीति दल विधानमण्डल में कार्य करते हैं, जबकि दबाव गुट विधानमण्डल के बाहर रहकर कार्य करते हैं। (5) दबाव समूह एकरस हितों का प्रतिनिधित्व करते हुए सरकार पर प्रभाव डालते हैं। राजनीतिक दल सत्ता प्राप्त करके नीति निर्धारण कार्य करना चाहते हैं। राजनीतिक दल में अनेक हित समूह सम्मिलित होते हैं, इस प्रकार राजनीतिक दल समाज में एकीकरण का महत्वपूर्ण कार्य करता है।¹

आधुनिक काल में राज्यों का स्वरूप अधिकाधिक लोक कल्याणकारी होता जा रहा है, अतः राज्य की गतिविधियाँ अत्यंत व्यापक होती जा रही हैं। व्यक्ति के जीवन के विविध पहलुओं के सम्बन्ध में विकास हेतु आर्थिक, व्यापारिक तथा सामाजिक क्षेत्रों में अनेक समूहों का विकास हो रहा है क्योंकि व्यक्ति यह अनुभव करने लगा है कि वह किसी संगठित समूह के माध्यम से ही अपने हित साधने के लिए राज्य तथा शासन से लाभ प्राप्त कर सकेगा। अतः समान हितों में आस्था रखने वाले व्यक्ति दबाव गुटों की संरचना करके अपने प्रतिनिधियों अथवा अधिकारियों

¹ By interest or pressure group we mean any voluntary organised group, outside of the governmental structure which attempts to influence the nomination or appointment of governmental personnel the adoption of public policy its administration or its adjudication —Myron Weiner

² Fundamentally pressure groups are the representation of homogeneous interests seeking influence. The interest group is strong and effective when it has a directed specific purpose. Political parties on the other hand seeking office and directed towards policy decisions combine heterogeneous groups. In fact it is one of their major themes to reconcile the diverse forces within political society. There is an integrative function which is not the domain of the interest groups —Neumann in Ball A R. op cit, p 106

दबाव अथवा हित समूह

1 दबाव समूह और राजनीतिक दल के बीच अन्तर

आधुनिक युग में सामाजिक जीवन की बढ़ती हुई जटिलता और उग्र विपत्तियों के कारण व्यक्ति की आवश्यकताओं और हितों में निरन्तर बढ़ि हो रही है। अपनी उत्तरोत्तर बढ़ती हुई आवश्यकताओं की परिपूर्ति के लिए व्यक्ति स्वयं सक्षम नहीं है और न ही वह राज्य के माध्यम से उन्हें पूरा करने की आशा रख सकता है। जनतन्त्र के विकास के कारण समाज में विभिन्न हितों और स्वार्थों का लेकर अनेक प्रकार के समूहों अथवा गुटों का निर्माण होने लगा है। व्यक्ति की बहुविध आवश्यकताओं की पूर्ति हेतु ये समूह इतने महत्त्वपूर्ण बन चुके हैं कि बहुधा व्यक्ति राज्य की अपेक्षा इनके प्रति अधिक निष्ठा रखता है। इन्हीं समूहों को हित समूह (interest groups) अथवा दबाव गुट (pressure groups) के नाम से अभिहित किया जाता है। जोहनाड ने लिखा है— एक दबाव समूह ऐसा लोगो का औपचारिक संगठन है जिनके एक अथवा अधिक सामान्य उद्देश्य या स्वाध होते हैं और जो घटनाओं के क्रम का, विशेष रूप से सांख्यिक नीति के निर्माण और शासन को इसलिये प्रभावित करने का प्रयास करते हैं कि वे अपने हितों की रक्षा और वृद्धि कर सकें।¹ वस्तुतः जब औद्योगिक, व्यापारिक, व्यावसायिक अथवा समाज के अथवा भाग, व्यापार संघों या व्यावसायिक संगठनों आदि द्वारा प्रतिनिधित्व प्राप्त करके किसी कानून या विधि व्यवस्थापन को बनाने या हटाने आदि की दृष्टि से व्यवस्थापिका को प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं तो उन्हें दबाव समूह कहा जाता है। जबकि राजनीतिक दल का उद्देश्य अपनी जनप्रियता के प्रयोग द्वारा सरकार का नियन्त्रण करना और अपनी सामान्य नीतियों का संचालन करना होता है, दबाव गुट राजनीतिज्ञ सत्ता को हस्तगत करने के स्थान पर सरकारी अधिकारियों को प्रभावित करके अपने हितों की परिपूर्ति करने का प्रयास करते हैं।

दबाव समूहों की गतिविधियों के महत्त्वपूर्ण पहलू ये हैं कि वे राजनीतिक प्रक्रिया (political process) के भाग हैं और वे सरकारी नीति को सुदृढ़ बनाने या उस बदलने का प्रयास करते हैं। किन्तु सरकार नहीं बनाना चाहते।¹ एम० जी० गुप्ता ने दबाव गुट की व्याख्या करते हुए लिखा है—‘यह एक ऐसा माध्यम है जिसके द्वारा समान हितों से युक्त जन समूह सांख्यिक मामलों की गतिविधियों को प्रभावित करने का प्रयास करता है, इस दृष्टि से कोई सामाजिक गुट जो औपचारिक रूप से शासन पर नियंत्रण प्राप्त करने की कोशिश किये बिना ही प्रशासकीय एवं विधायिनी, दोनों प्रकार के राजनीतिक पदाधिकारियों के आचरण को प्रभावित करने का यत्न

¹ A pressure group has been defined as an organised aggregate which seeks to influence the context of governmental decisions without attempting to place its members in formal governmental capacities —Ball A. R. *Modern Politics and Government* p. 103

अपनी साथ मगत अगिरारा की रमा हूँ। गुप्त उपायों का ही महाराज है। व विभाषक क साथ मगत स्थापित कर है उता गतिविधियाँ पर निगरानी रमा है और सदा म उनका साथ रा प्रभावित रमा रा प्रभावित रमा है किन्तु कभी-कभी म अभिजाती मगत मगत क स्थापनों का अप समया भी रमा है। मगा करत समय व विचार, बेईमानी, दूसरा का बन्नामा आदि गुप्त उपायों का भी आशय रमा म बाज रहो आ। सारा धना का प्रभावित रमा का अप मग रमा तरीका विचार है जिस 'ग्रुन्डापार सांघीय (Grassroots Lobbying) कहन है। दूसरा सांघीय यह है कि किसी प्रका पर ससद-मदम्य व पाग उमर निर्माण धन म अगणित वन, तार टोपान म रंग, फिष्ट मण्डल आदि नेत्र जाये और उमी प्रका पर अगणारा म भी अतः मग प्रभावित रमा जाये।

प्रस्तुत अमरीका म राजनीति दला का सगठन और गुप्तात्मक अधिक गुप्त नहीं है, यहाँ व्यवस्थापन साथ मुख्यतः वायव्य म मगा म मगाकर मति-रक्षा म हाता है और प्रत्येक विधायक का कोई भी विधेयक प्रस्तुत रमा का अधिकार है, अन यहाँ दवाय गुप्त की भूमिका अत्यन्त प्रभावशाली रहती है। सपु म राष्ट्र अमरीका म 1946 म मग कानून (American Federal Regulation of Lobbying Act) बसाया जिसका उद्देश्य दवाय समूहों को सांघीय (Lobbying) पर रार सगाना है। इस अतः प्रा विधि दवाय समूहों का रजिस्ट्रीकरण हाता है उह अपन नाम (कोम) क साता को घोषित करता पडता है और यह भी सूची दनी होती है कि उहान किन विधेयकों का समर्थन अथवा विरोध रिया। इस विरोध टिप्पण म समस्त विधि निर्माण व लिए मतिमण्डल ही उत्तरदायी होता है अतः यह रमिन सभा क बहुमत की सहायता म अपका सारा व्यवस्थापन-समय भी कार्यक्रम पूरा करता है, इसलिये टिप्पण म ससद को साधिया क प्रभावों को कोई विरोध महसूस नहा रिया जाता। यहाँ ससदीय सासन प्रणाली क अतःगत कठोर एक अनुशासनबद्ध द्वितीय व्यवस्था है, इसलिये भी यहाँ दवाय गुप्त राजनीतिक दला पर इतना अधिक प्रभाव नहीं डाल पात जितना कि व अमरीका की अध्यक्षात्मक पद्धति क अतःगत कांस म ससदा पर डालन म समय हाता है। कांस की बहुमत पद्धति क अतःगत भी दवाय गुप्त अत्यन्त सक्रिय रहन है। यहाँ दवाय गुप्त क अतःगत कवल आर्थिक हिता और ट्रेड यूनियनों का ही सम्मिलित नहा रिया जाता वरन् उर्थ, विश्वविद्यालयों जस विचारधारा वाल समूहों (ideological groups) तथा प्राविधिक, प्रशासनिक समूहों और प्रेस को भी सम्मिलित रिया जाता है। सधेय म, दवाय डालने वाल समूह राजनीतिक दला को छोड़कर राजनीतिक जीवन को प्रभावित करन वाली सभी दलितियों का प्रतिनिधित्व करत हैं।¹ भारत तथा जापान म भी बड़े बड़े उद्योगपतियों क दवाय गुप्त है जा अपन व्यावसायिक हिता की सुरक्षा क लिए सरकार पर प्रभाव डालत रहत हैं और राजनीतिक दला को उदारता क साथ दान देत हैं।

दवाय गुप्त आलोचनात्मक मूल्यांकन—आरम्भ म दवाय गुप्तों को क्वापुक्त दृष्टि स दला जाता था और उह प्रतिनिधियात्मक प्रजातन्त्र की जड़ों पर कुठारपात करन वाला, राजनीति म अनीति और विषमता का प्रचारक तथा भ्रष्टाचार, बेईमानी, घूसखोरी और मोलाधर्म का पर्यायवाची समझा जाता था। परन्तु प्रजातन्त्र के विकास के साथ साथ उनकी महत्ता को स्वीकार किया जाने लगा और आज उह न केवल जनतन्त्र व नितात आवश्यक और अपरिहाय ही समझा जाता है वरन् व्यक्ति के हिता का सराव भी माना जाता है। राज्य के व्यवस्थापन कार्यों पर इनका प्रभाव निरन्तर बढ़ता ही जा रहा है और नि स दह उहे विधानमण्डल क पीछे विधान

¹ Pressure groups include not only economic interests and trade unions but also ideological groups. In brief pressure groups represent all the forces at work in political life rather than political parties proper —M Duverger

(agents) के द्वारा राजनीतिक दना, विधानमण्डलो तथा प्रशासन का संचालन करने वाले अधिकारियों के ऊपर दबाव डालते हैं। दबाव गुटों के कार्य कलाप तथा प्रभाव विभिन्न प्रकार की शासन प्रणालियाँ में विभिन्न प्रकार के होते हैं।

यद्यपि भारत, ब्रिटेन, कनाडा, फ्रांस, जापान तथा अरब सभी देशों में अनेक दबाव गुट कार्य कर रहे हैं तथापि संयुक्त राज्य अमरीका की राजनीति में इनका प्रभाव अत्यधिक व्यापक है। दबाव गुट ही जनमत तैयार करते हैं, वे ही सरकार की प्रशासनिक नीतियों को प्रभावित करते हैं तथा उन्हीं की सरकारी व्यवस्थापन नीति पर भी प्रभाव पड़ता है। वास्तव में, दबाव गुट ऐसे विदेशी हितों वाले समुदाय हैं जो देश के व्यवस्थापन को अपने हितों के अनुकूल प्रभावित करने का प्रयत्न करते हैं और जो सरकारी नीति पर भी अपना प्रभाव डालने की कोशिश करते हैं। ये सगठन देश के विधायकों को अपनी ओर मिलाने का प्रयत्न करते हैं और सरकारी अधिकारियों को भी प्रभावित करने का प्रयास करते हैं।

दबाव समूहों के विभिन्न प्रकार—उनमें कई प्रकार के भेद होते हैं। वे स्थायी तथा अस्थायी, आकार में बड़े व छोटे, शक्तिशाली या कमजोर हो सकते हैं। अर्थ आधार पर उन्हें आर्थिक तथा अर्थ रुई बड़े समूहों में विभाजित किया जा सकता है। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस, फेडरेशन ऑफ चैम्बर ऑफ कामर्स, किसान सभा आदि आर्थिक हित समूह हैं। डाक्टरों, शिक्षकों, वकीलों, विद्यार्थियों आदि के संघ अधिकांशतः आर्थिक नहीं हैं। ब्रिटेन व भारत में दबाव व हित समूहों की काफी बड़ी संख्या है किन्तु संयुक्त राज्य अमरीका में उनकी संख्या तीन लाख से भी ऊपर है और वे इतने प्रकार के हैं कि उनका वर्गीकरण करना भी कठिन है। ऐसे सैकड़ों सगठनों में केवल वाणिज्य में हैं जो राष्ट्रीय नीति को अपने हित में प्रभावित करने का प्रयत्न किया करते हैं। वे ऐसे कानूनों को प्रोत्साहन देते हैं जो उनके लिये लाभकारी हों और अपने हितों के लिये हानिकारक कानूनों का अस्वीकार करते हैं। वे कांग्रेस के सदस्यों पर इस बात के लिए जोर डालते हैं कि वे उनके हितों से सम्बद्ध कानूनों का निर्माण करें। अपने हितों के अनुकूल अथवा प्रतिकूल प्रस्तावों के प्रयत्न समर्थन अथवा विरोध का जो कार्य वे विशेष प्रकार के समूह करते हैं, उसे लॉबीइंग (lobbying) कहा जाता है। उदाहरण के लिए, संयुक्त राज्य अमरीका का चैम्बर ऑफ कॉमर्स अथवा अमरीका के उत्पादकों का राष्ट्रीय समूह अथवा अमरीकी महाजनों (bankers) का संघ आदि ऐसे सगठन हैं जो उद्योगों अथवा अपने व्यापारों के हितों का संरक्षण चाहते हैं। कुछ ऐसे सगठन भी हैं जिन्हें निजी विशेष उद्योग या व्यापार में अभिहित होती है जैसे राष्ट्रीय पेट्रोलियम संघ आदि। अमरीकन फार्म ब्यूरो एसोसिएशन आदि कुछ ऐसे सगठन हैं जो किसानों के हितों की रक्षा करते हैं। अमरीकी श्रमिक संघ के माध्यम से अमरीका के श्रमिक वर्ग अपने हितों की देखभाल करते हैं। इनके अतिरिक्त कुछ इस प्रकार के दबाव गुट भी हैं जो तीनों लोगों के हितों का संरक्षण करते हैं। अमरीकन लीजन (American Legion), अमरीका के वृद्ध सैनिकों की समिति (The American Veterans' Committee), रेलवे एजेंट्स एसोसिएशन का अमरीकी मध्य और अमरीकन मेडिकल एसोसिएशन आदि ऐसे सगठन हैं जो अपने विशेष व्यापारों अथवा अपने विशिष्ट हितों की देखभाल करते हैं।

दबाव गुटों की कार्य प्रणाली—दबाव गुट अपने उद्देश्यों की पूर्ति के लिए कई उपायों का आश्रय लेते हैं। प्रथम, वे सुदृढ़ सगठन बनाते हैं, दूसरे, वे पुस्तिका, समाचार पत्र, विज्ञापन, रेडियो, भाषण आदि के द्वारा जनमत को प्रभावित करते हैं, तीसरे, वे संसद अथवा कांग्रेस के सभासदों में जाकर कांग्रेस के सदस्यों को प्रभावित करने की कोशिश करते हैं। प्रायः आर्थिक सगठन कांग्रेस की लॉबी को प्रभावित कराने के लिए चतुर वकीलों या एजेंटों की नियुक्ति करते हैं जो कि अपने उद्देश्यों के लिए बड़ा परिश्रम करते हैं। परन्तु लॉबी क्षेत्रों के अभिवर्तन

नेशनल एसोसिएशन फॉर दी एडवांसमेंट ऑफ वलड पीपल और वीमेन, क्रिश्चियन टम्बरलैंड एसोसिएशन तथा लीग ऑफ वीमेन वोटर्स। अमरीकी राजनीति में अनेक स्थानीय दबाव समूह भी हैं और एस दबाव समूह भी जिन्का सम्बन्ध किसी एक राष्ट्रीय प्रश्न से है जिन्हें तदर्थ दबाव समूह (ad hoc pressure groups) कह सकते हैं, क्योंकि ऐसे समूहों की सम्बन्धित प्रश्न के हल अथवा अंत हो जाना पर आवश्यकता नहीं रहती और उनका अंत हो जाता है।

विभिन्न प्रकार के हित (दबाव) समूहों की उपयुक्त सूची अति संक्षिप्त है, किन्तु यह हमें बात की स्पष्ट रूप से सूचित है कि वहाँ पर जिस प्रकार के संगठनों में जनता के विभिन्न वर्ग संगठित होकर अपने मतों का अभिव्यक्त करते हैं और सामाजिक व्यवस्था पर अपना प्रभाव डालते रहते हैं। राजनीतिक गतिशास्त्र (dynamics) को समझने के लिए इनका महत्त्व यह है कि कोई भी हित समूह राजनीतिक समूह बन सकता है, जब भी वह अपने को सामाजिक नीति और राजनीतिक शक्ति सम्बन्धों की कार्यावधि से सम्पर्क कर ले। इस अर्थ में इन समूहों का शक्ति संरचना (power structures) कहा जा सकता है। किसी भी ऐसी शक्ति संरचना की सदस्यता उसके ध्येय और मूल्य, संगठन, पद-सोपान, एकता, पद, प्रतिष्ठा, कार्यकुशलता होती है, और साधन तकनीकी तथा भौतिक दानों ही प्रकार के होते हैं। अपने लक्ष्यों की पूर्ति के लिए प्रत्येक शक्ति संरचना अपने साधनों का प्रयोग करती है। ये हित जो किसी समूह को जन्म देते हैं अथवा समूहों के हितों से कभी भी अलग नहीं होते। हितों को तो केवल सहयोग और सघर्ष की प्रक्रिया द्वारा ही आगे बढ़ाया जा सकता है। इस कार्य का सबसे उपयुक्त माध्यम प्रचार कार्य है। इसीलिए हित समूह राजनीतिक प्रचार के प्रमुख निर्माताओं में हैं। अमरीकी दबाव समूहों की एक विशेषता यह है कि उनमें द्वि-दलीय हानि की प्रवृत्ति पायी जाती है, अर्थात् वे स्थायी रूप से किसी एक दल का समर्थन नहीं करते अथवा एक ही दल से अपना सम्बन्ध नहीं बनाये रखते। यद्यपि वे, व तो एक दल को दूसरे दल के विरुद्ध लड़ने का खेल खेलते रहते हैं। दल स्वयं में अच्छी प्रकार से अनुशासित नहीं है और दबाव समूहों की इस चाल से कि दोनों दलों में अपना पैर रखा जाय—दोनों दलों का चढ़ा देकर अथवा दोनों के बीच सावधानीपूर्ण तटस्थता बनाय रखकर—उन्हें काफी लाभ होता रहता है।

3 ग्रेट ब्रिटेन में हित समूह

ग्रेट ब्रिटेन में राजनीति से प्रेरित समूहों का उदय कोई नयी बात नहीं है। उन्नीसवीं शताब्दी के पूर्वार्ध में 'Chartist Movement and the Anti Corn Law League' अति क्रियाशील दबाव समूह थे। परन्तु आजकल उनके प्रचुर मात्रा में होने का कारण आधुनिक शासन का सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में विस्तृत हो जाना है। अतएव विभिन्न प्रकार के समूह संगठित हो गये हैं जो कि अपने हितों में सरकार को प्रभावित करते रहते हैं। यद्यपि ऐसे समूहों और उनकी गतिविधियों को वर्गीकृत करना बड़ा कठिन है, फिर भी उनका संक्षिप्त वर्णन कुछ उदाहरणों द्वारा किया जा सकता है। सबसे बड़ी संख्या में और राजनीतिक दृष्टि से सबसे अधिक प्रभावशाली वे संगठन हैं जिनका सम्बन्ध वर्गीय आर्थिक हितों से है, जिनमें ट्रेड यूनियन, ट्रेड एसोसिएशन, चेम्बर ऑफ कॉमर्स तथा बड़े राष्ट्रीय संघ, यथा ट्रेड यूनियन कांग्रेस और कंफेडरेशन ऑफ ब्रिटिश इंडस्ट्रीज हैं। 'एम्स ऑफ इंडस्ट्री' और 'इकोनॉमिक लीग' जैसे संगठन भी परोक्ष रूप में आर्थिक हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं, क्योंकि उन दोनों का मुख्य कार्य स्वतंत्र व्यापार और उद्यम की सामाजिक स्वामित्व के विरुद्ध रक्षा करना है।

अनेक संगठन विभिन्न वर्गों के ऐसे हितों की रक्षा व प्रोत्साहन के लिए कार्य करते हैं जो वास्तव में आर्थिक नहीं हैं। उदाहरण के लिए, 'दी एसोसिएशन ऑफ म्युनिसिपल कॉर्पोरेशन्स',

मण्डल (legislature behind a legislature) तथा फाइनर के शब्दा म 'एक अनात साम्राज्य' (the anonymous empire) की सगा दी जा सकती है। वस्तुस्थिति यह है कि यदि दबाव गुट अण्ट और अजनता का साधन अपना कर अपने धुन हितों की पूर्ति करना चाह तो उन पर आवश्यक नियंत्रण अवश्य लगाना चाहिए। पर तु यदि व जनता का साधना से व्यक्ति के हितों का पूरा करें तो उ ह पनपन की पूरी स्वतंत्रता प्रदान की जानी चाहिए क्योंकि व स्वस्थ और प्रबुद्ध जनमत का निर्माण करन म सहायता दत्त है, शासक के अधिकारियों की जनता की जाबाबाबा से परिचित करात हैं, बीरडे और तय्य आदि प्रस्तुत करके विधायकों को उनका व्यवस्थापन कायम सहायता करत हैं तथा जनता और प्रशासन के बीच मचार के मुख्य साधन हैं।¹

2 सयुक्त राज्य अमरीका में हित समूह

सयुक्त राज्य अमरीका म हित समूहों की मख्या हजारों म है और उनके मदस्या की सख्या लाखों म है। प्रमुख आर्थिक समूहों का तीन वर्गों म रखा जा सकता है—व्यापार, कृषि और श्रमिक। इन वर्गों क प्रमुख संगठनों क नाम य हैं—सयुक्त राज्य अमरीका का चेम्बर आफ कामर्स, नेशनल एसोसिएशन आफ म यूकस्चरर्स, दी अमरीकन फाम यूरो फेडरेशन, नेशनल फामर्स यूनियन अमरीकन फेडरेशन आफ लैबर और वाशिंगटन आफ इंडस्ट्रियल ऑर्गेनाइजेशन। प्राय सभी व्यवसायों व नी राष्ट्रीय सघ हैं जो अपन-अपन हितों का आवाज बढान का कार्य करत हैं। उनके मुख्य उदाहरण य हैं—अमरीकन मंडिलल एसोसिएशन, नेशनल एज्युकेशन एसोसिएशन, नेशनल सासादरी आफ प्राफेशनल इन्जीनियर्स और अमरीकन बार एसोसिएशन।

व्यावसायिक समूहों म दो मुख्य प्रकार हैं—प्रथम, वे जो सम्पूर्ण व्यवसाय की ओर से बोलते और कार्य करत हैं। एस समूह यह प्रयत्न करत हैं कि सरकारी व्यय और कर कम रह सरकार का व्यवसाय पर विनियमन सीमित रहे और सरकारी व्यवसाय की अप्रतिबद्धता प्रति योगिता व विरुद्ध रक्षा करें आदि। इसका सबसे अधिक विख्यात उदाहरण 'नेशनल एसोसिएशन आफ म यूकस्चरर्स' है। दूसरे समूह म ऐम 'व्यवसाय समूह' आते हैं जो विशिष्ट उद्योगों की ओर से बोलते हैं और जिनमें वभी वभी पारस्परिक सघष ना हो जात है। ऐसे समूहों में 'अमेरिकन पेट्रोलियम इन्स्टीट्यूट' और 'एसोसिएशन आफ अमरीकन रेलरोड्स' उल्लेखनीय हैं। कृषि उद्योग से सम्बन्धित नी दो प्रकार के दबाव समूह हैं—एक प्रकार के समूह सम्पूर्ण कृषि क लिए बोलते हैं और ऐसी नीतियों को स्वीकार करान क लिए प्रयत्न करत हैं जस खेती की पैदावार क लिए निम्नतम कीमतें, दवा क किसानों की विदेशी उत्पादकों की प्रतियोगिता के विरुद्ध रक्षा। इसका सबसे अच्छा उदाहरण 'अमरीकन फाम यूरो फेडरेशन' और 'नेशनल फामर्स यूनियन' है। दूसरे प्रकार के समूह विशिष्ट वस्तुओं से सम्बन्धित हैं जसे 'दी नेशनल कोऑपरेटिव मिलक प्रोड्यूसर्स फेडरेशन' और 'अमरीकन सोयाबीन एसोसिएशन' हैं।

दशमक सोसाइटियाँ और पे शन प्राप्त सैनिकों के समूह (Veterans group) की सख्या बहुत बड़ी है और व राजनीतिक क्षेत्र म क्रियाशील भी अधिक हैं। उनमें से अधिक विख्यात ये हैं—अमरीकन लजियन, दी वटरर्स ऑफ फारिन वास, डाटर्स ऑफ दी अमरीकन रिवोल्यूशन, धार्मिक, सामाजिक, मूलजातीय (racial) और सुधारवादी समूहों के उदाहरण ये हैं—फेडरल कोसिल आफ चर्चेंज ऑफ क्राइस्ट इन अमरीका, दी नेशनल कथोलिक वलफेयर कांफ्रेंस, दी

¹ Pressure groups help to prevent Governments from imposing unfair burdens on the unorganized masses. They serve as a bridge between policy and popular aspirations. In fact, far from being an obstruction to democracy they are really its *sine qua non*.

ट्रेड यूनियनें—प्रथम श्रेणी में सम्मिलित समूहों की संख्या तभी स बढ़ रही है। उनमें से अधिकतर पर बुद्धिवादियों के छांट समूहों का नियंत्रण है और उनका कुशल राजनीति की ओर है। उनमें से कुछ का तो राजनीतिक दला या आंदोलनों से घनिष्ठ सम्बन्ध है। ऐसे समूहों के सुविहित उदाहरण ट्रेड यूनियनें, किसान संगठन, रिटार्डों समूह और सांस्कृतिक संघ हैं। ट्रेड यूनियनों का नेतृत्व अभी तक बुद्धिवादियों के हाथों में है और उनका दल के प्रमुख राजनीतिक दलों में ऐसा सम्बन्ध है कि उन्हें उनका सहायक संगठन कहा जा सकता है। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस साम्यवादी दल से सम्बंधित है, इण्डियन नेशनल ट्रेड यूनियन कांग्रेस, प्रायम का ही धर्मिय संगठन है, हिन्दू मजदूर सभा समाजवादी दल से सम्बंधित है, और गुनाइटेड ट्रेड यूनियन कांग्रेस का सम्बन्ध छांट कामगारों के दलों में है और इसका कुशल साम्यवादियों की ओर है। इस प्रकार भारत में मजदूरों के चार प्रमुख संगठन हैं।

ट्रेड यूनियनों की शिक्षित व्यक्तियों ने प्रथम विश्व युद्ध के पूर्व संगठित किया था। यह आवश्यक ही बात है कि उनका नेतृत्व अभी तक ऐसी ही व्यक्तियों के हाथों में जारी रहा है। उसका एक परिणाम यह रहा है कि 1920 के बाद से ही वे राजनीतिक दलों से सम्बन्ध रखते हैं और उनके प्रति निष्ठा रखते हैं। अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस का विभिन्न यूनियनों के संघ रूप में 1920 में ज. म. हुआ था और उस समय वह कांग्रेस का प्रभावाधीन था। यद्यपि गांधी जी ने सत्याग्रह के प्रथम प्रयोग भारत में बिहार में नील के बर्षा में काम करने वाले मजदूरों के अधिकारों का मनवाने के लिए किया था और उसका का गुजरात में भारतीय बपटा मिला के मालिका व मजदूरों के बीच अक्षय सम्बन्ध बनाया रखने के लिए प्रयत्न किये, उनका ट्रेड यूनियनों से सम्बंधित मामलों में प्रभाव और हित अहमदाबाद तक ही सीमित रहा, जहाँ उन्होंने दैनंदिन लेबर एसोसियेशन को संगठित करने में सहायता दी थी। परन्तु कांग्रेस के भीतर समाजवादियों ने सर्वे ही यह प्रयत्न किया कि उनके नेता मजदूरों व किसानों में काम करें। साम्यवादी दल के कार्यकर्ताओं ने ट्रेड यूनियनों में परिश्रम से काम किया और 1929 में उन्होंने अखिल भारतीय ट्रेड यूनियन कांग्रेस पर अपना नियंत्रण स्थापित कर लिया।

ट्रेड यूनियनों का देश की राजनीति पर काफी प्रभाव रहा है, विशेषकर ऐसे नगरों व क्षेत्रों में जहाँ संगठित मजदूरों की संख्या काफी बड़ी है। परन्तु उनके प्रभाव के परिमित रहने का एक बड़ा कारण उनमें आंतरिक विभाजन तथा अस्वस्थ प्रतिस्पर्धा है। उनका जापसी सम्बन्ध अति कटु रहे हैं और उन्होंने अनुशासन का कोई आचरण नियम संग्रह प्रकटित नहीं किया है। उनके विषय में प्रा० मीरिस डेविड ने लिखा है, 'भारतीय ट्रेड यूनियनों का विकास उन रेखाओं पर नहीं हुआ है जो समुक्त राज्य अमेरिका और पाश्चात्य यूरोप में परिचित है, अतएव राजनीतिक प्रक्रिया में उनकी भूमिका साधारण रूप में अल्प साधक लोकतंत्रों की ट्रेड यूनियनों के समान नहीं है। भारत में ट्रेड यूनियनें न तो दलगत समूहों के रूप में ही काम करती हैं और न राजनीतिक दलों के रूप में ही। उन्हें तो विभिन्न राजनीतिक दलों के बाहुओं के रूप में मध्यम-वर्गीय नेतृत्व ने संगठित किया है। ट्रेड यूनियन आंदोलन के इस राजनीतिक प्रयोग ने कांग्रेस सरकारों को राज्य की शक्तियों का प्रयोग मजदूरों को अनुशासित करने तथा उनके कल्याण को विनियमित करने का अवसर दिया है। राज्य की इस भूमिका ने भारत में ट्रेड यूनियनों के स्वरूप और शक्ति को परिवर्तित किया है।'।

किसान संगठन—भारत कृषि प्रधान देश है और देश की जनसंख्या में बहुसंख्या किसानों की है, फिर भी मजदूरों तथा की अपेक्षा किसानों के संगठन देर से अस्तित्व में आये और इस समय उनके संगठन क्षीण अवस्था में स्थितता की दशा में है। व्यावसायिक समूहों के रूप में किसानों के संगठनों के सामने कठिनाइयाँ रही हैं। यह सच है कि गांधी जी और उनके अनुयायियों ने 1920

जो कि स्थानीय शासन म बरो (boroughs) के पद की रक्षा करता है और दी ब्रिटिश लीजियन, जो कि भूतपूर्व सनिको के हितो का प्रतिनिधित्व करता है। अब अनेक समूह किसी विशेष हित का प्रतिनिधित्व नहीं करते, बरन् कुछ परांपरिक अथवा आदर्श लक्ष्यों की प्राप्ति के लिए कार्य करते हैं और उह जनता के विभिन्न वर्गों से समर्थन प्राप्त होता है। इस श्रेणी के मुख्य समूहों के उदाहरण ये हैं—रॉयल सोसायटी फॉर दी प्रोग्रेस ऑफ साइन्स, दी हावर्ड लीग फॉर पीनल रिफॉर्म, प्रोपोजेक्शन रिप्रेजेंटेशन सोसायटी।

सेमुएल एच० बीयर (Samuel H Beer) के मतानुसार श्रमिक दल का ब्रिटिश समाजवाद के इतिहास में ही नहीं ब्रिटिश दबाव राजनीति के इतिहास में भी महत्वपूर्ण स्थान है। इस बात के कहने का तात्पर्य यह है कि श्रमिक दल का उदय और विकास यह बताता है कि उसमें विभिन्न दबाव समूहों का योग रहा है और दल ने एक नयी दबाव राजनीति को विकसित किया। 1870 में अपने आरम्भ से ही नेशनल यूनियन ऑफ टीचर्स ने, जो मुख्यतः प्रारम्भिक स्कूलों के अध्यापकों की प्रतिनिधि थी, दबाव राजनीति को अपनाया। ऐसे ही ट्रेड यूनियन कांग्रेस की पार्लियामेन्टरी कमटी में सम्पूर्ण संगठित मजदूरों की ओर से लॉबीइंग की तकनीकों द्वारा मंत्रियों व पार्लियामेंट के सदस्यों को प्रभावित करने के प्रयत्न किए। इसी प्रकार अन्य सघों ने भी दबाव राजनीति का सहारा लिया। इस प्रकार के अनेक सघों से मिलकर ही लेबर पार्टी का उदय और विकास हुआ। इसलिए लेखक ने श्रमिक दल को अनेक दबाव समूहों का मिला जुला संगठन कहा है।

उसी लेखक के मतानुसार ग्रेट ब्रिटेन की नयी समूह राजनीति (new group politics) में अनेक उत्पादक समूहों और उपभोक्ता समूहों का महत्वपूर्ण भाग है। उत्पादक समूह जो वस्तु सरकार का दे सकते हैं, वह हैं परामर्श, जिसमें सभी प्रकार की उपयोगी सूचना भी सम्मिलित है। उदाहरण के लिए, सांख्यिकीय आंकड़े जिसके बिना किसी व्यापार का विनिर्माण तथा सम्पूर्ण अर्थव्यवस्था का प्रबंध करना सम्भव नहीं है। देश की प्रतिबंधित अर्थ व्यवस्था (managed economy) में, विशेष रूप से दूसरे विश्व युद्ध के बाद उपभोक्ता समूहों ने भी महत्वपूर्ण भाग लिया है। संक्षेप में, दलीय सरकार और समूह राजनीति में गहरा सम्बंध स्थापित हो गया है। यहाँ पर ब्रिटेन के विभिन्न क्षेत्रों में मुख्य समूहों के नाम देना ही काफी होगा। व्यवसाय—फेडरेशन ऑफ ब्रिटिश इंडस्ट्रीज, दी नेशनल यूनियन ऑफ मैनुफैक्चरर्स, दी एसोसियेशन ऑफ ब्रिटिश केम्बर ऑफ कामर्स, दी ब्रिटिश आयरन एण्ड स्टील फेडरेशन, दी ब्रिटिश मेडीकल एसोसियेशन। श्रमिक—दी ब्रिटिश ट्रेड यूनियन कांग्रेस। कृषि—नेशनल फॉर्मर्स यूनियन। पेशा प्राप्त सनिक—दी ब्रिटिश लीजियन। सुधार—दी केबिनेट सोसायटी, दी सोसायटी फॉर दी प्रोवेशन ऑफ क्वालिटी टू एनीमल्स तथा दी सोसायटी फॉर दी प्रोवेशन ऑफ क्वालिटी टू चिल्ड्रन।

4 भारत में हित समूह

भारत में ऐसे समूहों का महत्त्व अभी पाश्चात्य देशों की तुलना में बहुत कम है और उनकी संख्या भी अभी तक थोड़ी ही है, यद्यपि उनके महत्त्व और संख्या दोनों में ही निरंतर वृद्धि हो रही है। अनेक दबाव या हित समूहों का भारतीय राजनीति पर काफी समय से प्रभाव रहा है और अब वह बढ़ता ही जा रहा है। भारत में तीन मुख्य प्रकार के दबाव समूह हैं (1) विशेष हित संगठन, जिनका विकास हाल में ही हुआ है और पाश्चात्य पर्यवेक्षकों के परिचित सामाजिक एवं आर्थिक सघों के आधुनिक आधारों का प्रतिनिधित्व करते हैं यथा ट्रेड यूनियनों, व्यावसायिक समूह, सामाजिक कल्याण अभिकरण अथवा युवा और महिला संगठन। (2) ऐसे संगठन जो परम्परागत सामाजिक सम्बंधों का प्रतिनिधित्व करते हैं, यथा जाति व धार्मिक समूह। (3) ऐसे संगठन जो गांधीवादी विचारधारा का प्रतिनिधित्व करते हैं।

सांस्कृतिक समूह—स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद में भारत में आने लगा । मंत्रीपूषण सम्बन्ध स्थापित हुए । एक ओर भारत तथा दूसरी ओर समुक्त राज्य अमेरिका, ब्रिटन, सोवियत संघ व चीन आदि बड़े देशों ने चीन मित्रता का बन्धन बना लिया और उनकी ओर मन्त्रिमण्डल में प्रतिनिधि मण्डल गया तथा विदेशों से आने वाले प्रतिनिधि मण्डल का सम्बन्धित संगठन का विशेष रूप से स्वागत किया । जबकि भारत ब्रिटिश व भारत अमेरिकी संगठन उन देशों की नीतियों का यथासम्भव समर्थन करते रहे हैं, भारत सोवियत और भारत-चीन मन्त्री संगठन साम्यवादी नीति के समर्थक रहे हैं । साम्यवादियों के प्रभुत्व अधीन विश्व शांति आन्दोलन में सम्बन्धित अखिल भारतीय परिषद् बंधुता सोवियत संघ की अंतर्राष्ट्रीय नीति का समर्थन करती रही है । इन संगठनों को अप्रत्यक्ष रूप से विदेशों से सहायता मिलती है और ये देशों की राजनीति पर प्रभाव डालने का प्रयत्न करते रहे हैं ।

व्यावसायिक समूह—भारत में गठित एक के प्रमुख व्यवसाय—सरकारी सेवा, बकालत, डाक्टरों, शिक्षण और इंजीनियरिंग आदि हैं । ये देशों की नीति भारत में भी इन सभी व्यवसायों में लगे व्यक्तियों को अपने-अपने व्यावसायिक संगठनों का निर्माण किया है । उनमें से एक विषय रूप से उल्लेखनीय हैं—अखिल भारतीय मंडिवल बोसिल, अखिल भारतीय बार एसोसिएशन, अखिल भारतीय वकीलीय मरफार के संघों के विभिन्न संघ, तथा अखिल भारतीय रेलवेमैन एसोसिएशन, अखिल भारतीय पोस्टल एण्ड टेलीग्राफ क्लर्क यूनियन, इत्यादि । भारत में सावजनिक कर्मचारियों को मत देने तथा संघ से समुदाय बनाने का अधिकार है, परन्तु उनका अन्य राजनीतिक क्रियाओं में भाग लेना निषिद्ध है । 1960 से पूर्व लाख कर्मचारियों की हड़ताल पर कोई प्रतिबंध नहीं था । परन्तु जब जुलाई 1960 में संघीय (केन्द्रीय) कर्मचारियों में एक देशव्यापी हड़ताल करने का निर्णय किया तो सरकार के आवश्यक सेवाओं की व्यवस्था बनाये रखने सम्बन्धी अध्यादेश के अन्तर्गत उस हड़ताल को गैर-कानूनी घोषित किया गया । सरकारी कर्मचारियों के विभिन्न संगठन, जहाँ वहाँ उनमें सदस्यों की बड़ी संख्या होती है, लोकसभा व राज्या की विधानसभाओं के चुनावों में काफी दिलचस्पी लेने लगे हैं और कुछ क्षेत्रों में तो वे फेडरेशन आफ इंडियन चैम्बरस के लक्ष्य हैं । आंतरिक और विदेशी व्यापार, परिवहन, उद्योग, कारखाना में बनी वस्तुओं, वित्त और अन्य आर्थिक विषयों में भारतीय व्यवसाय का प्रोत्साहन देना, इन सभी विषयों के बारे में संगठित कार्य करना, और पूर्वोक्त आर्थिक हितों को प्रभावित करने वाले विधायन या अन्य कार्य को प्रोत्साहन देने उसका समर्थन अथवा विरोध करने के लिए सभी आवश्यक पण उठाना किंतु बंध उपायों द्वारा ही इण्डियन मर्चेंट्स चैम्बर ने अपने लक्ष्यों को और अधिक दृढ़ता से इस प्रकार रखा है भारतीय व्यावसायिक समुदाय के हितों से सम्बन्धित सभी विषयों पर संगठित कार्यवाही करना, और सरकार द्वारा पूर्वोक्त हितों को प्रभावित करने वाले प्रत्येक कार्य या विधायन को प्रोत्साहन देना, उसका समर्थन या विरोध करने के लिए प्रत्येक आवश्यक पण उठाना ।¹

व्यापारियों के अन्य महत्वपूर्ण राष्ट्रीय संगठनों में 'All India Manufacturers Organisation' और 'Associated Chambers of Commerce of India' हैं । इनमें से प्रथम समुक्त राज्य अमेरिका के 'National Association of Manufacturers' के समानांतर है और दूसरे संगठन में ब्रिटिश तथा अन्य विदेशी स्वामित्व अधीन फर्मों विशेष रूप से सक्रिय हैं । पराधीनता के काल में वाणिज्यिक और औद्योगिक हितों ने कुछ सीमा तक कांग्रेस और राष्ट्रीय

¹ The Indian Merchants Chamber is more candid in its objects namely To secure organised action on all subjects relating to the interests of the Indian business community directly and indirectly and to take all steps which may be necessary for promoting supporting or opposing legislation or other action affecting the aforesaid interest by the government or any department thereof

के बाद किसानों के स्थानीय आन्दोलनों को सत्याग्रह के आधार पर संचालित किया, उनमें बिहार में चम्पारन के किसानों का आन्दोलन तथा गुजरात में सरदार पटेल के नेतृत्व में बारदोली सत्याग्रह जो कि भूमिकर में वृद्धि के विरोध में किया गया था, सबसे अधिक संगठित और उल्लेखनीय थे। उन आन्दोलनों के परिणामस्वरूप तथा अन्य कारणों से देश के कुछ प्रदेशों में प्रारम्भिक किसान संगठनों का विकास हो गया था। उसमें कांग्रेसी नेताओं व कार्यकर्त्ताओं का योग महत्वपूर्ण था। 1930 के बाद कांग्रेस में उपद्रवादिता के उदय के बाद किसानों को व्यापक आधार पर स्वातंत्र्य आन्दोलन के अंग रूप में, संगठित करने के प्रयत्न किये गये, फलतः अखिल भारतीय किसान सभा की स्थापना 1936 में हुई। परन्तु विभिन्न कारणों से अखिल भारतीय किसान सभा के नेता कांग्रेसी सहयोगियों से पूर्णतया सन्तुष्ट नहीं रहे, अतः कुछ ही वर्षों में संगठन पर साम्यवादी दल के सदस्यों व समर्थकों का प्रभुत्व कायम हो गया। अखिल भारतीय किसान सभा विभिन्न राजकीय संगठनों के फेडरेशन के रूप में जारी है। समाजवादी नेतृत्व में हिंदू किसान पंचायत संगठित की गयी और युनाइटेड किसान सभा का सम्बन्ध छोटे वामपंथी दलों से रहा है। कुछ समय से कांग्रेसी और समाजवादी नेताओं ने भी दान यज्ञ आन्दोलन को अपना समयन प्रदान किया है। विभिन्न कारणों से कई वर्षों से किसान और खेतिहर मजदूरों के संगठन भारतीय राजनीति में अधिक सक्रिय और प्रभावशाली नहीं रहे हैं। इस विषय में एक उल्लेखनीय बात यह है कि यद्यपि शहरी क्षेत्रों के हितों के विरोध में ग्रामीण क्षेत्रों के हित कुछ सीमा तक सामान्य हैं फिर भी किसानों में कोई एक व्यावसायिक हित समूह दिखायी नहीं पड़ता। ग्रामीण भारत के सकीन गुटों ने, जो स्थान, जाति, आर्थिक पद आदि पर आधारित हैं, किसान संगठनों को खण्डों में विभाजित किया हुआ है।

विद्यार्थी संगठन—किसानों और मजदूरों की अपेक्षा भारतीय विद्यार्थी राजनीतिक चेतना में कहीं अधिक बढ़े हुए हैं। वसंत तो शिक्षित होने के कारण उनका ऐसा होना स्वाभाविक ही है। किन्तु उनमें राजनीतिक जागृति का मुख्य कारण यह है कि भारत के विद्यार्थियों ने देश के स्वातंत्र्य सपने में एक महत्वपूर्ण भाग लिया। उसी काल में साम्यवादी दल के प्रभाव में अखिल भारतीय विद्यार्थी संघ का संगठन विकसित हुआ। आगे चलकर कांग्रेस के प्रभाव से विद्यार्थियों की राष्ट्रीय सभा की स्थापना हुई। आजकल अखिल भारतीय विद्यार्थी संघ और कांग्रेस द्वारा संचालित युवा कांग्रेस आदि विद्यार्थियों के कई संगठन बने हैं। यह एक अच्छी बात है कि भारत के विद्यार्थियों में राजनीतिक जागृति काफी बड़ी मात्रा में पायी जाती है परन्तु यह बड़ी दुर्लभ और दुर्भाग्यपूर्ण बात है कि विद्यार्थियों के संगठन विभिन्न राजनीतिक दलों की प्रतिस्पर्धी कार्यवाहियों के सक्रिय अखाड़े बने हुए हैं। प्रायः सभी राजनीतिक दल और नेता विद्यार्थियों के संगठनों में अनुचित दिलचस्पी लेते हैं। साथ ही विद्यार्थी और उनके संगठन भी राजनीतिक दलवादियों में आवश्यकता से अधिक भाग लेते हैं। विद्यार्थियों के अन्य अनेक समूह—राष्ट्रीय, राज्यीय अथवा प्रादेशिक और स्थानीय, जिनके साथ कल्याणकारी समूहों, विभिन्न विषयों से सम्बन्धित परिषदों व समितियों, वाद विवाद सभा आदि को भी सम्मिलित किया जा सकता है—राजनीतिक गतिविधियों में भाग लेते हैं।

महिला संगठन—महिलाओं के संगठन भी अधिक सक्रिय रहे हैं। उनमें सबसे महत्वपूर्ण और उल्लेखनीय अखिल भारतीय महिला सम्मेलन रहा है, जिसकी दश के प्रायः सभी प्रदेशों व बड़े नगरों में शाखाएँ हैं। कुछ समय तक उस पर साम्यवादियों का प्रभाव रहा, परन्तु बाद में वह कांग्रेस से सम्बन्धित हो गया। इसका प्राथमिक उद्देश्य स्त्री समाज के कल्याण के लिए विभिन्न प्रकार के कार्य करना तथा उनके कानूनी व सामाजिक पद को सुधारना है। जब भारतीय संसद में हिंदू कोड बिल के विभिन्न अंशों पर विचार हुआ तो इसमें एक दबाव समूह के रूप में बड़ा सक्रिय कार्य किया। परन्तु अब कुछ समय से उसका संगठन क्षीण तथा निष्क्रिय हो गया है।

जाट सभा, व्यापी सभा, वगाली समाज आदि सम्मिलित हैं। ये सभी संघ या सभाएँ अपनी अपनी जाति के हिता की रक्षा तथा उ ह आगे बढ़ाने के लिए काम करते हैं। भारतीय राजनीति और चुनाव अभियाना म इनका भाग महत्त्वपूर्ण रहता है।

भारत की राजनीति में अभी तक साम्प्रदायिक व जातीय समूहों अथवा सगठनों का महत्वपूर्ण भाग है। एक ओर मुस्लिम सगठन और विवायकों व नेताओं के समूह शासन, दल व सरकार पर अपने हितों को सवावा, शिक्षा संस्थाओं, राजभाषा में उर्दू के स्थान आदि को सुरक्षित करने के लिए सम्मेलन, प्रतिबंदनों व आवेदन आदि के द्वारा प्रयत्न करते रह रहे हैं, दूसरी ओर हिन्दू सगठन जैसे राष्ट्रीय स्वयंसेवक संघ (R. S. S.) तथा हिन्दू समाज भारतीय (हिन्दू) संस्कृति के हितों और हिन्दी को उचित स्थान दिलाने के लिए प्रयत्नशील रह रहे हैं। इसी प्रकार अनुसूचित वर्गों (हरिजन) के सगठन व समूह अपने हितों को सुरक्षित बनाए रखने के लिए नासक दल व सरकार पर दबाव डालते रह रहे हैं। उसी के परिणामस्वरूप संविधान में तदनुसार सगोष्ठन हुआ है, जिससे अंततः उनके लिए लोकसभा और राज्य की विधानसभाओं में आरक्षित स्थानों की व्यवस्था को फिर दस वर्षों के लिए बढ़ा दिया गया है। इस समूह में समय समय पर यह भी प्रयत्न किया है कि उनके नेता यथा जगजोवन राम (केंद्र में), गिरधारी लाल (उत्तर प्रदेश में) प्रधान अथवा मुख्यमंत्री बनें। 1969 में हुई कांग्रेस की फूट के परिणामस्वरूप एक साम्प्रदायिक सगठन या हित समूहों का पुनः भी अस्तित्व अधिक महत्त्व प्राप्त हुआ। इस श्रेणी में भाषायी समूहों (linguistic groups) को भी सम्मिलित किया जा सकता है। स्वतंत्रता प्राप्ति के आरम्भ से अब तक हिन्दी के समर्थकों, हिन्दी विरोधियों व अर्ध-प्रादेशिक भाषाओं के समर्थकों के समूहों का भारत की राजनीति में महत्वपूर्ण भाग रहा है।

साधारणतया जातियाँ नये राजनीतिक दला के पृथक् निर्माण का आधार नहीं रही हैं। परन्तु उन्हीं वतमान राजनीतिक दला में विधेय रूप से कांग्रेस के भीतर ही महत्त्वपूर्ण स्थान दिया गया है। परम्परागत समाज और राजनीतिक दला के बीच में जाति तथा नए मध्यवर्ती स्टेज का काम निम्ना है—जाति समूहा का संगठन कुछ पाठे से गाँवों के आधार से अधिक ध्यान है और उनका प्रयोजन अन्य समूहा के मुताबत में अपनी अपना जातियाँ की स्थिति की रक्षा करना तथा उस मुधारना है।¹ भारत में जातिमत्ता व प्राग्निता भारत की एकता के लिए बड़े खतरा है। शिक्षित वर्ग और उच्च अधिपारी इस प्रकार के विषय की सुरक्षा कर रहे हैं, परन्तु वे दाव उनमें भी काफी बड़ी मात्रा में पाये जाते हैं।

दवाय समूहों की तीव्र श्रेणी में गांधीवाणी विचारधारा का प्रसार तथा प्रतिनिधित्व करीवाने गगनचुम्बक है। यह भारतीय परिस्थितियों में एक प्रकार से अनोखा वायुमंडल है। इसके वायुमंडल का अर्थ किसी विनिश्चित समुदाय या प्रान्त का सामर्थ्य नहीं है। इनका वायुमंडल सामाजिक और प्राकृतिक दृष्टि से राजनीतिक तथा समाजिक अर्थों में फैला हुआ है। यह प्रतिनिधित्व औद्योगिक रूप से सामर्थ्य दवाय समूहों का या राजनीतिक दलों का प्रभावित नहीं करता। यहाँ वायुमंडल फैला हुआ है, यहाँ सामर्थ्य सरकारी कानून और आर्थिक नीति के अन्तर्गत फैला हुआ है। यहाँ प्रसार का परिवर्तन सामर्थ्य का है। किन्तु उनका बड़ा प्रभाव है। किन्तु तथा सरकार में पविष्ट व्यवस्थात्मक दलों का प्रभाव है।

¹ generally cases have not served separately have rather ought to be accumulated with Congress. The intermediate stage between is partially filled by the caste associations the earliest than a small number of which is one how involving the part of the group in relation to

आन्दोलन का समर्थन किया था, क्योंकि उनसे स्वदेशी उद्योगों को प्रोत्साहन मिला था। नूक स्वतन्त्रता के बाद शासन सत्ता कांग्रेस के ही हाथ में आई, अतः व्यापारियों और कांग्रेस के बीच पुराने सम्पर्क बने रहें। उन्होंने कांग्रेस को चुनाव लड़ने के लिए भी समय-समय पर काफी चर्चा दी। जब कांग्रेस सरकार ने प्रथम पंचवर्षीय योजना बनाई और आर्थिक नियोजन जारी किया तब भी निजी उद्यमों के प्रतिनिधियों ने सरकार और सत्तारूढ़ दल का विरोध नहीं किया।

परन्तु जब कांग्रेस ने समाजवादी समाज (Socialist Pattern of Society) की स्थापना का ध्येय अपनाया और अपनी नीतियों को समाजवादी दिशा प्रदान की तो, जैसा कि स्वाभाविक ही है, व्यापारी वर्ग और उद्योगपतियों में भय का संचार हुआ और 1956 में अनेक भारतीय व्यापारियों ने स्वतन्त्र उद्यम के लिए फोरम (Forum for Free Enterprise) की स्थापना की, जिसका उद्देश्य निजी उद्यम के महत्त्व और उपलब्धियों के बारे में जनमत को शिक्षित करना है। इस फोरम ने निश्चित अनुदारवादी नीति का अनुसरण किया है और इसके प्रयत्न मुख्यतः जनता को राजकीय पूँजीवाद के खतरो के बारे में जागरूक करने की दिशा में रहे हैं। कुछ व्यापारियों ने 1959 में स्थापित स्वतन्त्र पार्टी का खुले रूप में समर्थन किया, इसीलिए अनेक समाजवादी व कांग्रेसी नेताओं ने स्वतन्त्र पार्टी को फोरम का प्रवक्ता बताया। परन्तु अधिकतर व्यापारियों तथा उद्योगपतियों ने सरकार से अच्छे सम्बन्ध बनाये रखने के लिए कांग्रेस से पूर्ववत् सम्पर्क व सम्बन्ध जारी रखे।

इस विषय में, मॉरिस जोन्स ने लिखा है 'निजी व्यापार और उद्योग, यह सच है, अति सरकारी नियन्त्रण के अधीन है, परन्तु व्यापारिक क्षेत्रों में प्रभाव के तरीकों के प्रयोग करने का ज्ञान बहुत विकसित है और बड़े लाभ कमाने के लिए अवसरों का अभाव नहीं रहा है। व्यापारिक समुदाय की ओर से स्वतन्त्र पार्टी द्वारा दिये गये तक ऐसा संकेत देते हैं कि कुछ निराशा सत्य है, जिन्हें भविष्य के बारे में भय है। व्यापारियों के साथ कांग्रेस के सम्बन्ध इसलिए खिंचे हुए रहे हैं कि कुछ हितों के करो से बचने की समाज विरोधी कार्यवाहियों को अपनाया। फिर भी इस बीच में कांग्रेस को कम्पनियों और व्यक्तिगत व्यापारियों से भारी आर्थिक सहायता मिली है। जब (जीवन बीमा निगम वाले मामले में) मूद्रा ने यह बताया कि उसने कांग्रेस पार्टी को 1 लाख रुपये दिये थे, और जब केन्द्रीय सरकार के मंत्री श्री के. डी. मालवीया ने स्वीकार किया कि उन्होंने एक व्यापारी से कांग्रेस चुनाव अभियान में धन देने को कहा था, तो कांग्रेस को धन प्राप्त होने वाले साधनों का भेद खुला। व्यापारी वर्ग, सरकार और कांग्रेस के बीच बहुधा पारस्परिक शोभ पैदा हो सकता है, परन्तु समग्रतः प्रत्यक्ष का दूसरी की ऐसी आवश्यकता है कि त्रिकोण का अस्तित्व समझिपूरा दृष्टि में बना रहेगा।'¹

दबाव समूहों की दूसरी मुख्य श्रेणी जातिय तथा धार्मिक समूहों की है। इसमें ऐसे सगठन सम्मिलित किये जा सकते हैं, जिन्होंने राजनीतिक दला व सभा दोनों ही रूप में किसी एक धार्मिक समूह या समुदाय के हितों को प्रोत्साहन देने का कार्य किया है और अब भी कर रहे हैं। इसमें पामर के मतानुसार, ऐसे राजनीतिक दला को सम्मिलित किया जा सकता है जिनमें रिपब्लिकन पार्टी, अकाली दल और कुछ मात्रा में हिन्दू महासभा भी। ऐसे सगठनों में जो विविध धार्मिक समूहों के हितों के लिए कार्य करते रहे हैं, भारतीय ईसाइयों के अखिल भारतीय सम्मेलन, पारसियों का नेटवर्क एसोसियेशन और राजनीतिक लीग और आगल भारतीय एसोसियेशन, आय प्रतिनिधि सभा, मनातन धर्म रक्षिणी सभा आदि का सम्मिलित किया जा सकता है। जाति समूहों की संख्या काफी बड़ी है। उनमें मारवाड़ी एसोसियेशन, हरिजन संघ संघ, वैश्य महासभा,

और ले जान वाली है।

फ्रांस—आजकल फ्रांस में व्यापक अर्थात् म, एस समूह में केवल आर्थिक हिता और ट्रेड यूनियन का ही सम्मिलित नहीं किया जाता बल्कि चर, विश्वविद्यालयों जैसे विचारधारा वाले समूहों तथा प्राविधिक, प्रशासनिक समूहों और प्रेस को भी सम्मिलित किया जाता है। सधेप में, दबाव डालने वाले समूह राजनीति में दलों को छाड़कर राजनीतिक जीवन को प्रभावित करने वाले सभी शक्तियों का प्रतिनिधित्व करते हैं।¹ इस समय फ्रांस में अनेक प्रकार के दबाव डालने वाले समूह हैं, जिनका अति सक्षिप्त परिचय यहाँ दिया जाता है। ट्रेड यूनियनों—फ्रांस में ट्रेड यूनियनों का विकास ग्रेटेन की तुलना में कुछ कम हो पाया है, परन्तु फ्रांस में दो बड़े संगठन ६००,००० टी० और ६००,००० टी० ६००,००० टी० ६००,००० टी० हैं। प्रथम, मुख्यतः साम्यवादी दल का समर्थक है। दूसरा भी वग सधेप की भावना से प्रेरित है। फ्रांस की सभी ट्रेड यूनियन संगठना न अपने को राजनीतिक दलों से अलग घोषित किया हुआ है परन्तु वे किसी न किसी दल से सम्बंधित हैं।

आर्थिक हिता में मुख्य मालिकों व संगठनों और किसानों के संगठन हैं, जो अपने-अपने हित में सरकार की नीति को प्रभावित करने के प्रयत्न करते रहते हैं। विचारधाराओं के समूह (Ideological groups) में 'कथोतिक' चर्च, विश्वविद्यालय और संगठन हैं जो एक या दूसरी विचारधाराओं का समर्थन करते हैं और उसके द्वारा राजनीतिक जीवन को भी प्रभावित करते हैं। इसी समूह में समाचार पत्र भी आते हैं। समाचार पत्र राष्ट्रीय, प्रादेशिक व स्थानीय हैं और वे विभिन्न स्तरों पर अपने सम्पादकीय लेखों व समाचारों द्वारा देश का जनमत बनाने तथा राजनीतिक जीवन को प्रभावित करने का सदा ही प्रयत्न करते रहते हैं। टेक्नीशियनों व सरकारी सेवकों के सघ भी अपने हिता की रक्षा के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। उनके कार्यों का भी राजनीतिक जीवन पर प्रभाव पड़ता है। अतः म, पक्षन प्राप्त शक्तियों के संगठन भी हैं। उनके संगठन राजनीति से दूर हैं, किन्तु वे राजनीतिक दलों से सम्बंधित हैं। इस प्रकार वे भी देश की राजनीति को प्रभावित करते हैं।

जापान—अब देशों की तरह से जापान में भी विभिन्न हिता ने अपने संगठन बनाए हुए हैं। मुख्य हित जिनके अपने संगठन हैं और जो अदृश्य ढंग से राजनीति पर प्रभाव डालते हैं, वे हैं—व्यवसाय, श्रम, कृषि, स्त्रियों और पक्षन प्राप्त शक्तियों। कुछ अब महत्वपूर्ण संगठनों के नाम इस प्रकार हैं—वाणिज्य और उद्योग का चम्बर, प्रवचकों का सघ, मालिकों के सघों की फेडरेशन, जनरल काउंसिल आफ ट्रेड यूनियन काउंसिल, जापान फामस यूनियन पलियो की फेडरेशन, इम्पीरियल रिजर्विस्ट एसोसियेशन। आर्थिक समूहों के हितों को आगे बढ़ाने के लिए अनेक संगठन बने हैं। ये सघ सरकार पर विभिन्न तरीकों से प्रभाव अथवा दबाव डालते रहते हैं जिससे कि कानून उनके हित में बनें या कम से कम उनका अहित करने वाले न हो। साधारणतया ये संगठन विधायिका पर संगठित कार्य द्वारा दबाव डालते हैं। सम्बंधित संगठन सभाएँ करता है प्रदर्शन कराता है सभाओं में प्रस्ताव पास किये जाते हैं और वह अपने प्रतिनिधि-मण्डल विधायकों से मिलने के लिए भेजता है। एक तरीका यह है कि ऐसे संगठन सरकार में प्रभावशाली व्यक्तियों से सम्पर्क स्थापित करके उन्हें प्रभावित करते हैं। बहुत से संगठन अपने पक्ष में जनमत बनाने के उद्देश्य से छपा हुआ साहित्य बाँटते हैं। अतः म, विभिन्न संगठन अपने हित में सरकार, विशेषकर मंत्रियों और विधेयकों, पर प्रभाव डालने के लिए लॉबीइंग सम्बन्धी कार्यवाहियाँ का प्रयोग करते हैं। जापान की राजनीति पर विभिन्न दबाव डालने वाले समूह अदृश्य रूप से प्रभाव डालते हैं। बहुधा राजनीतिक दल और नेता उनकी इच्छा के अनुसार कार्य करते हैं।

इनमे से अधिकतर समूहों का मूल भारतीय परम्परा और अभिवृत्तियों में है। कई की स्थापना महात्मा गांधी ने की थी अथवा वे उनकी शिक्षाओं की प्रेरणा और उदाहरण से अस्तित्व में आये। वे महात्मा जी के महान् ध्येय वगैरह विहीन और जाति रहित सर्वोदय समाज को प्राप्त करने के लिए हैं, जिसके लिए वे व्यक्ति के नैतिक पुनरुत्थान और सभी के कल्याण पर बल देते हैं। भारत के राजनीतिक नेता गांधी जी की शिक्षाओं की भावना और व्यवहार से हटते जा रहे हैं, परन्तु वे इन शिक्षाओं के गहरे महत्त्व तथा इनके देश में बड़े प्रभाव के प्रति चेतनाशील हैं। वे राष्ट्रीय प्रयत्नों के ऐसे पहलुओं जैसे कल्याण काय तथा सामुदायिक विकास परियोजनाओं में गांधीवादी सभा व आन्दोलनों के सहयोग को उत्साह प्रदान कर रहे हैं। इन आन्दोलनों में सबसे महत्त्वपूर्ण आचार्य विनोबा भावे का भूदान यज्ञ आन्दोलन है। इसका प्रयोजन गांधी जी की कल्पना के अनुसार अहिंसक क्रांति को प्राप्त करना है। सर्वोदय आन्दोलन सामान्य रूप में और भूदान आन्दोलन विशेष रूप में काय और संगठन के अनुसूच्य रूपों की ओर महत्त्वपूर्ण मुद्रा का प्रतिनिधित्व करते हैं, जो भारत की राजनीतिक समस्याओं के भावी विकास को प्रभावित कर सकते हैं।

सर्वोदय समाज, सब सेवा सघ, ग्रामीण उद्योग सघ, गो सेवा सघ, हिंदुस्तानी प्रचार सभा और तालिमी सघ द्वारा काय करता है। आचार्य विनोबा भावे के अतिरिक्त अनेक गांधीवादी कार्यकर्ता, जिनमें सबसे प्रमुख जयप्रकाश नारायण हैं तथा गांधी आश्रम व ग्राम उद्योगों से सम्बन्धित कार्यकर्ता सम्मिलित हैं, विभिन्न कार्यों का संचालन कर रहे हैं। विनोबा भावे की शान्ति सेना के सदस्य साम्प्रदायिक दंगों को शांत करने तथा डाकुओं पर नैतिक प्रभाव डालने का प्रयत्न करते हैं। आर्थिक क्षेत्र में गांधीवादी संगठन व समूहों ने सूती कपड़े की मिलों की उत्पादन क्षमता को प्रभावित किया है, जिससे कि खादी और खड्डी उद्योगों को प्रोत्साहन मिलता रहे। वे हानि सामाजिक नीतियों के रूप में मद्य निषेध (prohibition) और वैसिक शिक्षा पर बल दिया है। इन समूहों का उद्देश्य राज्य शक्ति के महत्त्व को कम करके लोक शक्ति अर्थात् जनता की आत्म निर्भर शक्ति को बढ़ाना है। उनके साधन व्यक्तिगत उदाहरण और राजनीतिक दलों से बाहर प्रत्यक्ष पहुंच हैं। एक प्रकार से ये सभी समूह अपने प्रयोजनों में राजनीतिक हैं, किंतु उनके सदस्य राजनीतिक पदा से दूर रहकर अपना काम करना चाहते हैं।

5 कुछ अन्य राज्यों में हित समूह

जर्मनी—उच्च सरकारी, राजनयिक और सैनिक अधिकारियों का एक बड़ा ही संगठित समूह है। संघीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय स्तरों की सरकारों में लगभग ग्यारह लाख व्यावसायिक नागरिक अधिकारी हैं, और उनके अतिरिक्त लगभग तेरह लाख क्लर्क व अन्य कर्मचारी हैं। यह अधिकारी-वर्ग एकमात्र सामाजिक समूह है जिसने सत्ता में सारपूर्ण भाग अपने हाथ में रखा हुआ है, बावजूद दो विश्व-युद्धों और शासक वर्ग में तीन बार परिवर्तनों के अपने हितों के बचाव में उनका संगठन काफी सुदृढ़ है, उनके समूहों में हम इन्हें सम्मिलित कर सकते हैं—समाज व नागरिकता की सुरक्षा, पेंशनें, वेतन, पद और प्रतिष्ठा। उनमें से 84 प्रतिशत दो प्रमुख संगठनों के सदस्य हैं—जर्मन फेडरेशन ऑफ सिविल सर्वेंट्स 43 प्रतिशत और जर्मन फेडरेशन ऑफ ट्रेड यूनियन्स 41 प्रतिशत। उनके संगठन इतने सुदृढ़ हैं कि जब अलाइड प्राधिकारियों (Allied Authorities) ने उनमें नाजीवाद के अंत और नागरिक सेवा में सुधार हेतु प्रयत्न किए तो उन्होंने उनका सफ़सलापूर्वक विरोध किया। अधिकारी वर्ग और सैनिक अधिकारियों के राजनीतिक मत जनसाधारण के मत से बहुत भिन्न हैं, वे जर्मनी द्वारा पुनः शस्त्रोकरण, पाश्चात्य सैनिक संगठन में जर्मनी की सम्मिलता और ऐसी बड़ी संधियों के पक्ष में हैं जो पश्चिमी यूरोप को एकीकरण को

मंत्रियों को अनुभव पर आधारित परामर्श, सभी प्रकार की सूचना और आँकड़े दते हैं। वही विभिन्न कानूनों के प्रारूप तैयार करते हैं। इस प्रकार प्रशासन के उच्च अधिकारी नीति निर्धारण अर्थात् राजनीति में भी भाग लेते हैं। साथ ही यह आवश्यक है कि प्रशासकों का देश के संविधान और प्रशासनिक पद्धति का समुचित ज्ञान हो।

लोक प्रशासन का अर्थ—प्रशासन का अर्थ शासन की नीति को कार्यान्वित करना अर्थात् सभी प्रकार के शासन कार्यों का करना है। बुडरो विल्सन के शब्दों में 'सावजनिक कानूनों का विस्तार और व्यवस्थित रूप से क्रियान्वित किया जाना लोक प्रशासन है। साधारण कानूनों को लागू करने के लिए किया गया प्रत्येक कार्य प्रशासन है।'¹ इससे यह स्पष्ट है कि लोक प्रशासन का सम्बन्ध शासन की सम्पूर्ण कार्यवाहियाँ से हैं, किन्तु लोक प्रशासन के विद्वान् लक्ष्यका में इस बात पर सहमति है कि लोक प्रशासन का सम्बन्ध शासन की कार्यपालिका शाखा से है, अर्थात् इसके क्षेत्र में 'कार्यपालिका और विधायिका के कार्यों को सम्मिलित नहीं किया जाता। इसके साथ ही यह भी बता देना उचित होगा कि लोक प्रशासन के क्षेत्र में केवल नागरिक प्रशासन को ही लिया जाता है।

लोक प्रशासन का महत्त्व—आधुनिक राज्य नागरिकों के लिए अनेक प्रकार की सेवाओं की व्यवस्था करते हैं, यथा आंतरिक शांति और व्यवस्था बनाए रखना, बाह्य आक्रमण से रक्षा करना, संचार व परिवहन के साधनों, शिक्षा, स्वास्थ्य आदि की व्यवस्था करना, इत्यादि। अधिकतर प्रगतिशील राज्यों ने कल्याणकारी राज्य का ध्येय अपनाया है और वे अपने नागरिकों के सुख और कल्याण के लिए अनेक प्रकार के कार्य करते हैं। इन सभी कार्यों व सेवाओं को करने वाले वास्तव में असंख्य प्रशासन अधिकारी और कर्मचारी होते हैं। इन कार्यों की पूर्ति के लिए प्रगतिशील सरकारों के अधीन अनेक प्रशासनिक विभाग हैं और अनेक प्रकार की नयी प्रशासनिक संस्थाएँ—यथा बोर्ड, कमीशन, परामर्शदात्री समिति, निगम आदि की स्थापना हुई है। आज के देशीय राज्य में रहने वाले बड़े जन समुदायों के लिए बड़ी सरकार की स्थापना हुई है। प्रत्येक उन्नतिशील राज्य में विद्यालय प्रशासनिक तंत्र पाया जाता है। आजकल प्रशासन का महत्त्व बहुत अधिक बढ़ गया है। जीन ब्लॉडेल के मतानुसार तो एक सीमा तक सभी आधुनिक राज्य प्रशासनिक राज्य हैं, क्योंकि अनेक महत्त्वपूर्ण नियम प्रशासकों तथा प्रविनियों द्वारा किये जाते हैं। आजकल राज्य ऐसा है जिनमें नियमों का बड़ा प्रतिशत प्रशासकों द्वारा किया जाता है और यह भी स्वीकार किया जाता है कि नीति के व्यापक क्षेत्र पर प्रशासकों की सत्ता है।² सावजनिक प्रशासन नागरिक और समुदाय के जीवन को शांतिमय और सुखमय बनाता है। इस कथन में सत्य का बड़ा अंश है कि कोई राज्य विधायिका या कार्यपालिका के बिना कुछ समय तक रह सकता है, किन्तु प्रशासन के बिना तो जत्यधिक पिछड़ा हुआ राज्य भी नहीं रह सकता।

प्रशासनिक अधिकारीगण जो राज्य के स्थायी कर्मचारी होते हैं वास्तव में शासन करते हैं

¹ Wilson W. *The Study of Public Administration* p. 15

² At its fullest range public administration embraces every area and activity under the jurisdiction of public policy. By established usage however, the term 'public administration' has come to signify primarily the organisation, personnel, practice and procedures essential to effective performance of the civilian functions entrusted to the executive branch of government. —Marx M. (ed.) *Elements of Public Administration* ¶ 5

³ to an extent all modern politics are administrative states since a number of decisions of importance are in the hands of the administrators and of technicians. It is a polity in which both—a very large percentage of decision making is in the hands of the administrators and the authority of the administrators is recognized over a wide area of policy. —Blondel, J. *An Introduction to Comparative Government* p. 405

लोक-प्रशासन और नागरिक सेवायें

I लोक-प्रशासन

कुछ लेखकों ने प्रशासन को शासन की एक पृथक् और स्वतन्त्र शाखा माना है। यह एक माना हुआ तथ्य है कि लोक प्रशासन पर काफी बड़ी मात्रा में साहित्य उपलब्ध है, जो सरकार के संगठन और उसके लक्ष्यों को प्राप्त करने के लिए अपनायी जाने वाली अनेक प्रक्रियाओं का अध्ययन करता है। कायपालिका शक्ति अथवा कायपालिका सम्पूर्ण शासन का प्रतिनिधित्व करती है और यह देखती है कि सरकार के सभी कानूनों का विभिन्न व्यक्तियों द्वारा उचित रूप में पालन होता है। प्रशासनिक कार्य का अर्थ विनायी शाखा द्वारा घोषित तथा 'कायपालिका' द्वारा निर्धारित कानूनों का यथाशक्ति म प्रशासन करना है।¹ इस अर्थ को साधारणतया इस प्रकार से व्यक्त किया जाता है—कायपालिका का कार्य प्रधानतः अपने स्वरूप में राजनीतिक है, अर्थात् ऐसा कि जिसके प्रयोग में निम्नलिखित अथवा तत्पर हो, और प्रशासनिक कार्य नीतियों का कार्य रूप देना तथा अर्थ अर्थात् द्वारा दिये गये अथवा निर्धारित आदेशों को कार्यान्वित करना है। परन्तु यह कहना ठीक नहीं होगा कि कायपालिका का कार्य और राजनीतिक कायपालिका तथा प्रशासनिक कार्य और स्थायी नागरिक सेवा एक है।

राजनीति और प्रशासन—राजनीति और प्रशासन में बड़ा निकट सम्बन्ध है। एक लेखक के मतानुसार तो राजनीति और प्रशासन एक ही मुद्रा के दो पहलू हैं। पिछले काल में राजनीति और प्रशासन एक दूसरे से इतना मिले जुले हैं कि उनके बीच स्पष्ट अन्तर बताना कठिन है। फिर भी कुछ लेखकों ने राजनीतिक और प्रशासनिक क्षेत्रों को एक दूसरे से अलग बताया है। उनका विश्वास है कि नीति निर्धारण और उस कार्यान्वित करना अलग अलग क्षेत्र हैं, पहला क्षेत्र राजनीतिज्ञों का है और दूसरा प्रशासकों का है। राजनीतिज्ञ और प्रशासक में मुख्य अन्तर इस प्रकार है—राजनीतिज्ञ (मन्त्री) शासन के कार्य में विशेषज्ञ नहीं होता उसका पद राजनीतिक होता है अर्थात् वह अपने पद पर कुछ समय के लिए रहता है, शासन करना उसका जीवन व्यवसाय नहीं है, उसका जनता से अधिक सम्पर्क रहता है, और वह किसी राजनीतिक दल का सदस्य होता है। इसके विपरीत प्रशासनिक अधिकारी का पद स्थायी होता है, प्रशासन उसका जीवन-व्यवसाय होता है और उसे अपने कार्य का विशेष ज्ञान भी होता है। ग्रेट ब्रिटन तथा अन्य देशों में इस बात को अधिक समझा जाता है कि प्रशासन से राजनीति को दूर रखा जाय तथा प्रशासनिक अधिकारियों व कर्मचारियों को राजनीति से अलग रहना चाहिए। इसी कारण नागरिक सेवाओं के लिए 'राजनीतिक तटस्थता' एक मान्य आदर्श है। परन्तु इस तथ्य का स्वीकार करना पड़ता है कि यद्यपि नीति का निर्धारण मंत्रियों और विधायकों का मुख्य कार्य है फिर भी इस कार्य में प्रशासकों का महत्वपूर्ण भाग रहता है। विभिन्न विभागों के उच्च अधिकारी

अनक अभिकरण, स्वतन्त्र नियामक आयोग आदि स्थापित किये हैं। राष्ट्रपति मुख्य प्रशासक है, परन्तु कांग्रेस भी प्रशासन कार्यों की देख रेख करती रहती है।

1 ग्रेट ब्रिटेन में राष्ट्रीय प्रशासन

पालियामेंट नीति का स्वीकार करती है और आवश्यक कानून बनाती है। नीति और कानून को काय रूप दिलाने का उत्तरदायित्व मंत्रिमण्डल पर है। मंत्रिमण्डल सभी कार्यों के लिए पालियामेंट अर्थात् कॉमन सभा के प्रति उत्तरदायी है। मंत्रियों की सख्या व श्रेणियाँ म समय समय पर परिवर्तन होत रहते हैं। प्रधानमंत्री के नीचे बहुत से विभागीय मंत्री हैं, इनमें सात प्रमुख सेक्रेटरी आफ स्टेट हैं, जिनके अधीन विदेश, गृह, राष्ट्रमण्डल, स्कॉटलैण्ड, उपनिवेश, युद्ध और नौसेना विभाग हैं। हाल में रचित विभागीय अध्यक्ष मंत्री कहलाते हैं जिनमें कृषि मंत्री, शिक्षा मंत्री, स्वास्थ्य मंत्री, प्रतिरक्षा मंत्री इत्यादि। कुछ ऐसे मंत्री हैं, जिनके अधीन कोई विभाग नहीं, परन्तु जो कि हो परम्परागत पदों के अधिकारी हैं जैसे लाइ प्रीविय सील, लाइ प्रेसीडेण्ट ऑफ दी कोसिल। इन मंत्रियों के विभागीय कृत्य नहीं हैं। इन स्पष्ट मंत्रियों के नीचे के स्तर पर राज्यमंत्री हैं, जो बड़े विभागों में उप मंत्रियों के समान हैं। इनके अतिरिक्त बहुत से जूनियर मंत्री भी होते हैं, जो ससदीय सचिव तथा अवर सचिव कहलाते हैं।

शासन का कार्य अनेक विभागों द्वारा किया जाता है। शासन के कार्यों में वृद्धि हो जाने पर विभागों की सख्या में भी वृद्धि हुई है। कुछ विभागों का सम्बन्ध सम्पूर्ण राज्य क्षेत्र अर्थात् इंग्लैण्ड, वेल्स, स्कॉटलैण्ड और उत्तरी आयरलैण्ड से है, जैसे पोस्ट आफिस और वस्टरम्स व एवसाइज। अन्य विभागों का सम्बन्ध ग्रेट ब्रिटेन से है अर्थात् उत्तरी आयरलैण्ड उनके कार्य क्षेत्र के बाहर है, उदाहरण के लिए, श्रम मंत्रालय और राष्ट्रीय सेवा। परन्तु कुछ ऐसे भी विभाग हैं जिनका कार्य क्षेत्र केवल इंग्लैण्ड और वेल्स तक परिमित है, उन कार्यों के क्षेत्र में स्कॉटलैण्ड के लिए पृथक् विभाग है। विभागों का आकार और उनके कार्यों की सख्या तथा कार्य विधि में अन्तर है। अधिकतर विभागों का अध्यक्ष कोई मंत्री होता है, कुछ विभाग ऐसे भी हैं जिनके कार्यों के लिए कोई मंत्री पालियामेंट के प्रति उत्तरदायी नहीं है। उदाहरण के लिए, 'एक्सचेंजर और आडिट विभाग', जो पालियामेंट के अधीन अधिकारी 'नियंत्रक व महालेखा परीक्षक' की अध्यक्षता में कार्य करता है।

उपयुक्त बातों से स्पष्ट है कि ग्रेट ब्रिटेन में विभागीय व्यवस्था बड़ी पेशीवा है और परिवर्तनशील भी। इसके लिए कुछ ऐतिहासिक कारण तथा राज्य के कार्यों में हुई वृद्धि उत्तरदायी है। ट्रेजरी व एडमिरल्टी कुछ परम्परागत कार्यालयों के वर्तमान जीवित रूप हैं। वर्तमान काल में अनेक बोर्ड व अभिकरण स्थापित हुए हैं।¹ एक आधार पर विभिन्न विभागों और प्रशासनिक संगठनों को तीन समूहों में रख सकते हैं—(1) ट्रेजरी और आय करने वाले विभाग, (2) व्यय करने वाले विभाग, और (3) अर्द्ध सरकारी संगठन। इन सभी विभागों में ट्रेजरी का महत्त्व सबसे अधिक है उसका सखिप्त परिचय अप्रलिखित है। महत्त्व की दृष्टि में इसका स्थान पालियामेंट और ब्रिटेन के नीचे है। सम्पूर्ण व्यय पर इसका नियन्त्रण रहता है। इसका एक अधिकारी ही स्यायी सलाहों का अध्यक्ष है, इन सलाहों के बारे में अनेक नियम ट्रेजरी द्वारा ही बनाये गये हैं, और अब सभी विभागों पर भी कम या अधिक नियम बल रखती है। ट्रेजरी का अध्यक्ष कोई एक मंत्री ही नहीं बरन एक बोर्ड होता है, जिसमें प्रधानमंत्री, वित्त-मंत्री और पाँच अन्य लाइ सदस्य हैं। वास्तव में यह केंद्रीय विभाग है। इसके कार्यों को हम दो समूहों में

¹ Viewed from any vantage point, the nation's central administrative machinery presents an aspect of considerable complexity—Ogg and Zink op cit p 108

यद्यपि नाम को शासन ससद व राष्ट्रपति के हाथों में होता है। मुख्य कार्यालय—मंत्रिमण्डल अथवा राष्ट्रपति—प्रशासनिक सेवाओं के अध्यक्ष तथा मुख्य प्रशासन होते हैं। आजकल तो नावजनिक प्रशासन के द्वारा ही सामाजिक और आर्थिक व्यवस्था में परिवर्तन आ सकता है, अर्थात् किसी भी प्रकार की उन्नति और विकास बहुत सीमा तक प्रशासन पर निर्भर करता है। अतः प्रशासन कुशल होना चाहिए। कुशल प्रशासन के लिए योग्य, दक्ष और ईमानदार अधिकारी व कर्मचारी होने चाहियें तथा सुचारु प्रशासनिक संगठन आवश्यक है। प्रशासन के अध्यक्ष का ध्येय शासन की नीति और कार्यक्रम को कार्यान्वित करना है। प्रशासन के अग्र उद्देश्यों में हम कार्यकुशलता और व्यय में बचत को सम्मिलित कर सकते हैं। प्रजातन्त्रात्मक राज्य में प्रशासन का यह उद्देश्य होता है कि वह राज्य की नीति और कार्यक्रम पर अपने अच्छे कार्यों द्वारा जनता की स्वीकृति भी प्राप्त करे। अतः प्रजातन्त्र में शासन शासितों के समयन पर ही निर्भर नहीं करता बरन् प्रशासन द्वारा विभिन्न कार्यों और सेवाओं के अच्छे और कुशल संचालन पर भी। सावजनिक प्रशासन के प्रमुख अंगों हम इसे सम्मिलित कर सकते हैं। (1) प्रशासनिक संगठन—प्रशासन के विभाग, विविध ब्रोड, कमीशन, परामशदात्री समितियाँ, नियम आदि, (2) नागरिक सेवामें, (3) सार्वजनिक वित्त, (4) नियोजन, और (5) जन सम्पर्क इत्यादि।

इनका अति सक्षिप्त विवेचन अग्रलिखित है—विभिन्न देशों में प्रशासन का संगठन साधारणतया विभागीय पद्धति के अनुसार होता है अर्थात् शासन के विभिन्न कार्यों को अनेक विभागों में विभाजित किया जाता है। प्रायः सभी प्रगतिशील राज्यों में ये अथवा ऐसे ही विभाग होते हैं—विदेश, प्रतिरक्षा (सेना), गृह या आन्तरिक, वित्त, कृषि, याय, उद्योग और श्रम, संचार व परिवहन, वाणिज्य, शिक्षा, सावजनिक स्वास्थ्य इत्यादि, प्रत्येक विभाग उपविभागा ब्यूरो और संस्थानों आदि में बँटा होता है। एक या एक से अधिक विभागा का कोई राजनीतिक अध्यक्ष—मन्त्री अथवा समुक्त राज्य अमरीका में सेक्रेटरी होता है। उसकी सहायता के लिए उपमन्त्री, ससदीय सचिव अथवा सहायक सेक्रेटरी होते हैं। उनके अधीन प्रत्येक विभाग में सचिव, उप सचिव, मयुक्त सचिव तथा सरकारी सचिव आदि अनेक स्थायी प्रशासनिक अधिकारी होते हैं और उनके नीचे विभिन्न श्रेणियों के कार्याकारी अधिकारी और बड़ी संख्या में कार्यालय अधीक्षक, क्लर्क व टाइपिस्ट आदि कर्मचारी होते हैं, जो विभागों के दैनिक कार्यों का संचालन करते हैं। अधिकतर विभागों में सलग्न अथवा स्वतन्त्र अन्तर् प्रशासनिक निकाय भी होते हैं, जैसे चाड (भारत में रेलवे बोर्ड), कमीशन (प्लानिंग कमीशन, पब्लिक सविस कमीशन, टरिफ कमीशन, फाइनेंस कमीशन), सावजनिक नियम (जस जीवन बीमा नियम, एयर इण्डिया कॉर्पोरेशन, दामादर वॉली कॉर्पोरेशन) और अनेक परामशदात्री समितियाँ (जस भारत की राष्ट्रीय विकास परिषद् निर्वात परामशदात्री समिति, इत्यादि)। समुक्त राज्य अमरीका में दस प्रमुख विभागों के अतिरिक्त अनेक स्वतन्त्र प्रशासनिक निकाय हैं, जिनकी स्थापना कांग्रेस ने की है। इनमें बहुत ही स्वतन्त्र नियामक बोर्डों जस फेडरल ट्रेड बोर्ड, इण्टर स्टेट कामस बोर्ड, स्वतन्त्र प्रशासन, अभिकरण और सेवामें हैं।

ग्रेट ब्रिटन व भारत में मंत्रिमण्डल (या मन्त्रिपरिषद्) की रचना में बहुधा परिवर्तन हात रहते हैं। बोर्डों के नया मन्त्रालय अथवा विभाग बनता है, कभी पुराने मन्त्रालय या विभाग का अन्त होता है और कभी किन्हीं दो विभागों का मिला दिया जाता है। ऐसी उलट फेरक परिणामस्वरूप इन तथा ऐसी पद्धति वाले राज्यों में प्रशासनिक मन्त्रालयों और विभागों में बहुधा परिवर्तन होते रहते हैं, अर्थात् उनका संगठन बदलता रहता है। इससे विपरीत समुक्त राज्य अमरीका में मन्त्रिपरिषद् द्वारा मुख्य विभागों की रचना करने की शक्ति कांग्रेस (विधायिका) का सीपी गई है। इस समय वहाँ बारह प्रमुख प्रशासनिक विभाग हैं, परन्तु उनमें अतिरिक्त कायस न

अभिकरण जैसे—सिविल सर्विस कमीशन, वजट ब्यूरो। (3) विविध स्वतंत्र अभिकरण—जस नेशनल रिकवरी एडमिनिस्ट्रेशन, वटरेस एडमिनिस्ट्रेशन नेशनल मोडिफिकेशन बोर्ड, इत्यादि।

अथ प्रशासनिक अभिकरणां म स दा का संक्षिप्त परिचय यहाँ दिया जाता है—प्रथम, सघीय शक्ति आयोग—इस आयोग म पांच सदस्य हैं, जिनरी नियुक्ति राष्ट्रपति सीनेट की सहमति से करता है। इसका मुख्य कार्य सघ सरकार क जल शक्ति कानून को लागू करना है। सभी आंतरिक जल माग सघीय सरकार के अधीन हैं, अत इस आयोग का मुख्य कार्य एक ओर जल शक्ति सम्बन्धी योजनाओं के वित्तीय स्थायित्व का बढ़ाना और दूसरी ओर उपभोक्ताओं के हितों की रक्षा करना है। इन प्रयोजना की दृष्टि से इस आयोग को जल शक्ति की दरा और इन उद्योगों में लगे कमचारियों की सेवा सम्बन्धी दशाओं को विनियमित करना है। इस प्रकार इनका कार्य मिश्रित है—अथ नियम बनाने और अथ उह लागू करने के सम्बन्ध में। यह एक स्थायी रेगुलेटरी कमीशन है। दूसरा, टेरिफ कमीशन—यह एक स्थायी सेवा अभिकरण है। इस आयोग में एक सभापति, एक उपसभापति और चार सदस्य हैं। इसका मुख्य कार्य टेरिफ अर्थात् वस्तुओं पर महमूल, प्रश्नों की छानबीन कर उन पर रिपोर्ट देना है। इसकी रिपोर्टों का आधार पर कांग्रेस आवश्यक कानून बनाती है। सिविल सर्विस कमीशन का संक्षिप्त परिचय आगे दिया जायगा।

आलोचना—संयुक्त राज्य की प्रशासन पद्धति की आलोचना मुख्यतः इन आधारों पर की जाती है—(1) यह एक अत्यधिक बड़ा और पचीसा तंत्र है। इनमें 12 बड़े विभागों के अतिरिक्त अनेक पृथक अभिकरण हैं, जिन सभी पर राष्ट्रपति को मुख्य प्रशासन होने के नाते निरीक्षण करना तथा उनके कार्यों में सम वय रखना पड़ता है। (2) बहुत से अभिकरणों के कार्यों में बहुत कुछ समानता है एक ही समस्या के विभिन्न पहलुओं से सम्बन्ध रखने वाले 6-8 अभिकरण पाये जाते हैं और किसी एक का भी पूर्ण उत्तरदायित्व नहीं है। उदाहरण के लिए सघीय कृषि सेवाओं का कार्य 26 अभिकरण करते हैं। (3) लगभग एक दर्जन से अधिक स्वतंत्र रेगुलेटरी अभिकरणों ने, जिन्हें कांग्रेस ने बहुत सी बातों में राष्ट्रपति के नियंत्रण से स्वतंत्र रखा है, पेचीदगी को बहुत बढ़ाया है। वे एक प्रकार की बिना अध्यक्ष वाली शासन की चौथी शाखा हैं और संविधान के आधारभूत सिद्धांत (कि शासन की तीन शाखाएँ हों) का अतिक्रमण करती हैं।¹

3 फ्रांस में राष्ट्रीय प्रशासन

ब्रिटेन की तरह फ्रांस में भी राष्ट्रीय प्रशासन की आधारभूत इकाइयाँ और शक्तियाँ केन्द्र विभिन्न मंत्रालय हैं। मंत्रालयों का संगठन विभागीय पद्धति के अनुसार है। प्रत्येक केन्द्रीय विभाग में बहुत से ब्यूरो होते हैं, जो प्रशासनिक संगठन के छोटे केन्द्र हैं। साधारणतया किसी भी मंत्रालय के सबसे बड़े उप विभाग 'डायरेक्शन' हैं, और प्रत्येक उप विभाग का अध्यक्ष एक डायरेक्टर होता है। डायरेक्शन में अनेक ब्यूरो होते हैं और अनेक डायरेक्शनो में दोना के बीच उप डायरेक्शन डिवाइजन, सेवाएँ आदि हैं। कुछ मंत्रालयों में उच्च स्थायी अधिकारी होते हैं, जिन्हें जनरल सेक्रेटरी कहते हैं। इस समय फ्रांस में मंत्रालयों की संख्या लगभग उतनी ही है जितनी कि ब्रिटेन में, जिसका अर्थ यह हुआ कि उनकी संख्या संयुक्त राज्य अमेरिका के प्रमुख विभागों से कहीं बड़ी है। फ्रांस के विभिन्न मंत्रालयों का मोटे रूप में पाँच समूहों में रखा जा

¹ They constitute a headless fourth branch of the government a haphazard deposit of irresponsible agencies and uncoordinated powers. They do violence to the basic theory of the American Constitution that there should be three major branches of the government and only three. —President's Committee on Administrative Management 1937

रख सकते हैं—(1) वित्त तथा साधारण आर्थिक नियोजन पर नियन्त्रण, और (2) अथ विभागों के कार्यों में समय बचाना तथा उनके व्यय और अधिकारी वगैरह पर नियन्त्रण रखना। यह प्रथम समूह के कार्य तो वित्त मंत्रालय के रूप में और दूसरे समूह के कार्य के द्वीय विभाग के रूप में करता है।

मंत्रालयों का वर्गीकरण को केवल सुविधा की दृष्टि से अपनाया गया है, यह कोई संविधान का भाग नहीं है। केबिनेट साधारणतया इसी आधार पर कार्य करती है कि उसके सभी सदस्य समरूप से उत्तरदायी हैं। समान कार्य करने वाले मंत्रियों (मंत्रालयों) के बीच सम्पर्क केबिनेट की समितियों द्वारा रखा जाता है। कभी कभी अनुभव यह बताता है कि किसी कार्य विशेष को अधिक अच्छी प्रकार से किया अथवा कराया जा सकता है यदि उसे दूसरे मंत्रालय को हस्तांतरित कर दिया जाय। इस प्रकार का हस्तांतरण पार्लियामेंट के अधिनियम के अनुसार 'परिषद् आदेश' द्वारा किया जाता है। जबकि शासन के लिए पूर्ण उत्तरदायित्व मंत्रियों में निहित है नागरिक सेवा का उस पर बड़ा प्रभाव पड़ता है, जो कि अपने पदा पर कार्यम रहते हैं, चाहे शासक दल में निर्वाचन के परिणामस्वरूप परिवर्तन हो जाय।

मन्त्री के अधीन विभाग में एक या अधिक सहायक सचिव होते हैं। मन्त्री और सहायक सचिव विभाग के राजनीतिक अध्यक्ष तथा सहायक अध्यक्ष होते हैं, उनका पदा पर रहना राजनीतिक कारणों से होता है। उनके नीचे प्रत्येक विभाग में एक स्थायी सचिव होता है, जो अपने विभाग के मन्त्री का मुख्य परामर्शदाता होता है। बड़े विभाग में स्थायी सचिव के नीचे एक या अधिक सहायक अथवा उप सचिव होते हैं। विभाग कुछ डिवीजनों में बँटा होता है, जिसका मुख्य अधिकारी सहायक सचिव होता है। प्रत्येक डिवीजन कुछ सबशनों में बँटा रहता है, और प्रत्येक सबशन का मुख्य अधिकारी प्रिंसिपल कहलाता है। प्रिंसिपल के नीचे सहायक प्रिंसिपल होते हैं। ये सभी विभाग के प्रशासनिक अधिकारी होते हैं। इनके नीचे कार्यालय में काम करने वाले अनेक क्लर्क, सहायक क्लर्क व अन्य कर्मचारी होते हैं।

2. संयुक्त राज्य अमरीका में राष्ट्रीय प्रशासन

संयुक्त राज्य अमरीका के संघीय संविधान में प्रशासन की शालाओं के विषय में कोई प्रावधान नहीं है, इस कारण कांग्रेस को सरकार के कृत्यों के संचालन के लिए आवश्यक विभागों अथवा अधिकरणों की रचना करने की स्वतन्त्रता है। वास्तव में सभी प्रमुख प्रशासनिक विभाग जिनकी वर्तमान संख्या 12 है, तथा अन्य महत्वपूर्ण अधिकरण कांग्रेस द्वारा स्थापित किये गये हैं किन्तु कुछ अधिकरणों की रचना राष्ट्रपति ने भी की है। संविधान ने कानूनों के परिपालन अथवा कार्यान्वित कराने का उत्तरदायित्व राष्ट्रपति को सौंपा है। उसके नीचे प्रशासन कार्य में सबसे महत्वपूर्ण अधिकारी 12 विभागों के अध्यक्ष हैं, जिनसे मिलकर राष्ट्रपति की केबिनेट बनती है। केबिनेट ही वह सबसे अधिक महत्वपूर्ण अंग है, जो प्रशासन कार्यों में समय-समय पर कार्य करता है। जॉन वाशिंगटन ने प्रथम राष्ट्रपति पद की अवधि आरम्भ होने पर चार मंत्रियों की नियुक्ति की थी। ज्यों ज्यों सरकार के कार्य बढ़ते गये, त्यों त्यों कांग्रेस ने नये नये विभाग खोलने का अधिकार दिया। इस समय संयुक्त राष्ट्र अमरीका में 12 प्रमुख विभाग हैं, जिनके नाम ये हैं—(1) स्टेट अथवा विदेश, (2) वित्त, (3) राष्ट्रीय सेना, (4) न्याय, (5) डाक, (6) आंतरिक, (7) युधि, (8) वाणिज्य, (9) धर्म, (10) स्वास्थ्य, शिक्षा और कल्याण, (11) युद्ध निर्माण और सड़की विकास, और (12) परिवहन। इन 12 प्रमुख प्रशासनिक विभागों के अतिरिक्त प्रशासन के अन्य अनेक महत्वपूर्ण अंग हैं जिनका वर्गीकरण इस प्रकार किया जा सकता है—(1) स्थायी रेगुलेटरी अधिकरण जैसे—अंतर्राज्यीय वाणिज्य आयोग और संघीय शक्ति आयोग, (2) स्थायी

पर जोर देने और एम० आर० पी० द्वारा दूसरे विधायी अंग जिसका निर्माण कांग्रेसीयाना के आधार पर हो, के लिए सघन करने के बीच एक प्रकार का समझौता था। एम० आर० पी० आर्थिक परिपद को एक आर्थिक उप पालियामेंट का रूप देना चाहती थी।¹ परन्तु वह परिपद प्रभावी रूप से कार्य करने के लिए अत्यधिक बड़ी थी, अतएव उसका यथायथ प्रभाव बहुत अधिक नहीं रहा। आर्थिक नियोजन में आर्थिक परिपद से भी अधिक महत्वपूर्ण भाग नियोजन परिपद का रहा। उसका अध्यक्ष प्रधानमंत्री था और सभी मंत्री तथा ट्यूपको, थ्रमिका, मालिका आदि के अठारह प्रतिनिधि उसके सदस्य थे। इसी निचय ने अपने सचिवालय और टक्किन्गल स्टाफ के द्वारा विख्यात 'मोने योजना' (Monnet Plan) तैयार कराई थी। मालिका, थ्रमिका और साधारण जनता का प्रतिनिधित्व करने वाले अठारह आयोगों को नियुक्त किया गया था, जिन्हें आर्थिक जीवन के प्रमुख क्षेत्रों में नियोजन व आर्थिक पुनर्निर्माण का कार्य सौंपा गया था। उनके कार्यों में सम वय स्थापित करने का दायित्व नियोजन परिपद पर था। ग्रेट ब्रिटेन की तरह फ्रांस में भी विभिन्न उद्योगों का राष्ट्रीयकरण किया है। इनमें से प्रमुख कोयला, गन्ध, विजली व रेल उद्योग हैं। इनके अतिरिक्त फ्रांस को सरकार ने 'सैंट्रल बैंक' को राष्ट्रीयकृत किया है और साथ ही अन्य बड़े बंकों के हिस्से प्राप्त किए हैं। मोटर उद्योग का भी आंशिक राष्ट्रीयकरण किया गया है। अधिकतर राष्ट्रीयकृत उद्योगों का प्रशासन सीधे मंत्रालयों द्वारा नहीं किया जाता, बल्कि उसके लिए सांविजनिक निगम बनाये गये हैं।

4 सोवियत संघ में राष्ट्रीय प्रशासन

सोवियत संघ में न तो पूँजीपति हैं और न व्यक्तिगत स्वामित्व है। इसी कारण कोई व्यक्ति दूसरों को काम में नहीं लगाता। वास्तव में, निजी सम्पत्ति अत्यधिक सीमित और महत्वहीन है। सभी उत्पादन साधनों पर राज्य का स्वामित्व है। अतएव राष्ट्रीय प्रशासन के दो मुख्य क्षेत्रों का सम्बन्ध उद्योगों व कृषि के प्रशासन से है और तीसरे का सरकारी प्रशासन के रूप में। इनका संक्षिप्त विवरण अप्रलिखित है—औद्योगिक कारखाने, खाने आदि राज्य द्वारा संचालित हैं। दूसरे, सहकारी आधार पर उद्योगों का संचालन और तीसरे व्यक्तिगत हस्तकलाकार। सहकारी आधार पर छोटे छोटे उद्योग चलते हैं जैसे फर्नीचर, चूने व चमड़े की अन्य वस्तुएँ, कपड़े का सामान आदि। रेस्तराँ व होटल आदि भी सहकारी आधार पर चलाये जाते हैं। ये सब भी सरकारी योजना के अनुसार काम करते हैं। व्यक्तिगत हस्तकलाकार संख्या में बहुत कम हैं और आर्थिक व्यवस्था में उनके भाग का कोई महत्व नहीं है। अतएव सबसे महत्वपूर्ण और प्रचलित पद्धति सरकारी उद्योगों की है। संविधान की धारा 11 के अनुसार प्रायः सम्पूर्ण आर्थिक जीवन का निर्धारण व निदेशन राज्य द्वारा होता है। इसी कारण एक के बाद दूसरी पाँच या सत्तबर्षीय योजनाएँ निरन्तर चल रही हैं। इसके उद्देश्य, संक्षेप में, अप्रलिखित हैं (1) सांविजनिक धन की वृद्धि। (2) श्रमिक जनो के भौतिक व सांस्कृतिक स्तरों को उठाना। (3) सोवियत संघ की स्वतंत्रता को पुष्ट करना। (4) राज्य की प्रतिरक्षा क्षमता को सुदृढ़ बनाना।

उद्योगों की विभिन्न शाखाओं से सम्बन्धित अनेक मंत्रालय हैं, जैसे रसायन, निर्माण, इंजीनियरिंग, परिवहन आदि उद्योगों के लिए अलग अलग मंत्रालय। इन मंत्रालयों का संगठन प्रादेशिक आधार पर है अर्थात् मंत्रालय में कई विभाग होते हैं जिनका सम्बन्ध देश के विभिन्न प्रदेशों से होता है। ये विभाग अपने अपने प्रदेश में उद्योग विशेष से सम्बन्धित लक्ष्यों को पूरा करते हैं। इनमें सामाज्य सेवा कार्यालयों के द्वारा समन्वय स्थापित किया जाता है। इस प्रकार

सकता है, जिनका सम्बन्ध इन विषयों से है—प्रतिरक्षा, पर राष्ट्रीय सम्बन्ध, आंतरिक व्यवस्था, वित्त और आर्थिक व सामाजिक मामले। अधिकतर नये मन्त्रालयों का सम्बन्ध आर्थिक व सामाजिक मामलों से ही है। जहाँ तक मन्त्रालयों के आंतरिक संगठन का सम्बन्ध है, ब्रिटेन और फ्रांस में एक महत्वपूर्ण अंतर है। ग्रेट ब्रिटेन में तो केन्द्रीय सरकार के अधिकतर विभाग—जैसे पुलिस व 'याय'—प्रशासन के सामान्य स्तरों को निर्धारित करते हैं और अपने अधीन प्रादेशिक व स्थानीय अधिकारियों के कार्यों की देख रेख करते हैं, परंतु फ्रांस में अधिकतर मन्त्रालयों के कृत्य केंद्रीकृत हैं, अर्थात् उनका संचालन राष्ट्रीय प्रशासन द्वारा किया जाता है जिसके फलस्वरूप शक्ति के केंद्रित रहती है। इस प्रकार फ्रांस में स्वराष्ट्र मन्त्रालय स्थानीय व प्रादेशिक स्तरों पर राष्ट्रीय सेवाओं का प्रोत्साहन तथा उप प्रोत्साहकों के द्वारा नियंत्रण करता है। यह मन्त्रालय पुलिस व्यवस्था और चुनावों का विशेष रूप से नियंत्रण करता है।

अधिकतर मन्त्रालयों में यह प्रथा पड़ गई है कि उनमें से प्रत्येक के विभिन्न डायरेक्शनों के डायरेक्टर सप्ताह में एक या अधिक बार बैठक में एकत्रित होते हैं। इन बैठकों का प्रयोजन विभागीय कार्यों में समन्वय लाना होता है। विभिन्न विभागों अथवा मन्त्रालयों के कार्यों के बीच समन्वय स्थापित करने के दो मुख्य साधन हैं। प्रथम, प्रधानमन्त्री का सचिवालय है, जो अब शासन के तंत्र का एक आवश्यक अंग है। इसकी दो मुख्य सेवाएँ हैं—विधायी और वित्तीय व प्रशासनिक। सेक्रेटरी जनरल और उसके अधीन यह सचिवालय विभिन्न विभागों के बीच उत्पन्न मतभेदों को दूर करने का प्रयत्न करता है। दूसरा, सिविल सर्विस डायरेक्टोरेट है, जिसकी स्थापना 1945 में की गई थी यह नागरिक सेवाओं में एकरूप नीतियों व मानकों को प्रोत्साहन देता है। फ्रांस के प्रशासनिक संगठन की विशेषता यह है कि उसमें जेनेरल परामशदात्री और मन्त्रालय देने वाले निकाय हैं।¹ विभिन्न मन्त्रालयों के साथ ऐसी परिपद, समितियाँ, आयोग व कार्यालय लगे हैं, जिनसे सम्बन्धित मन्त्रालयों को विशेष ज्ञान प्राप्त होता है। आर्थिक और सामाजिक क्षेत्र में ऐसे निकायों की संख्या काफी बड़ी है। राष्ट्रीय प्रशासन के सम्बन्ध में दो मुख्य दोष बताये गये हैं। प्रथम, यद्यपि राष्ट्रीय सरकार के कार्यों में अत्यधिक विस्तार हो गया है, फिर भी राष्ट्रीय प्रशासनिक संगठन में उसके अनुसार सुधार नहीं हुआ है। इसी कारण पार्लियामेंट के सदस्यों ने इस प्रश्न पर बार बार ध्यान दिया है। दूसरा, फ्रांस में मित्रमण्डल, जो जय समान देशों की तुलना में बहुत ही अल्पकालीन और अस्थायी रहे हैं, राजनीतिक परिस्थितियों को अनुकूल बनाने के उद्देश्य से मन्त्रालयों और प्रशासनिक सेवाओं में जय समान देशों की अपेक्षा बहुत अधिक उलट फेर और परिवर्तन करते रहे हैं।

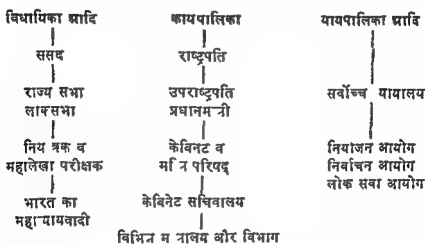
आर्थिक नियोजन के लिए फ्रांस ने ग्रेट ब्रिटेन से भी अधिक विशेष निकायों की स्थापना की है। तीसरे गणतन्त्र के अंतर्गत फ्रांस में 1925 में एक राष्ट्रीय आर्थिक परिपद की स्थापना हुई थी। उसकी स्थापना आर्थिक नियोजन में प्रभावी सिद्ध न हुई। चौथे गणतन्त्र के अंतर्गत उसके स्थान पर एक आर्थिक परिपद स्थापित की गई थी। नेशनल एसेम्बली के लिए सभी सामाजिक और आर्थिक प्रस्तावों पर उस परिपद का परामश लेना आवश्यक था। कैबिनेट को भी आर्थिक नीतियों के सम्बन्ध में उससे अवश्य ही परामश लेना था। आर्थिक परिपद में 164 सदस्य थे, जिनमें श्रमिकों, मालिकों, किसानों, विभिन्न व्यवसायों और महत्वपूर्ण हित समूहों का प्रतिनिधित्व था। अतएव वह एक प्रकार की आर्थिक विषयों की पार्लियामेंट थी। कांटर और सहयोगियों के मतानुसार वह परिपद वामपंथी दलों द्वारा एक सम्पूर्ण प्रभुता प्राप्त एसम्बली

¹ A particularly salient characteristic of the French Governmental system in general and of administrative organization in particular is the existence of a multitude of advisory and consultative bodies —Shotwell J T (ed) *Governments of Continental Europe* p 140

समय सरकार के कई विभागों और मंत्रालयों का पुनर्गठन हुआ। सामाजिक सुरक्षा के नये विभाग की रचना की गयी, ग्रामीण उद्योग (खादी व हस्तकलाओं) के विकास और समन्वय को भी इसी विभाग को सौंपा गया। अंतर्राष्ट्रीय व्यापार के मंत्रालय का नाम वाणिज्य मंत्रालय कर दिया गया। नागरिक उड्डयन विभाग को परिवहन मंत्रालय से पृथक् करके एक पूर्ण मंत्रालय का दर्जा दे दिया गया। उद्योग मंत्रालय का नाम उद्योग व पूर्ति मंत्रालय कर दिया गया और उसमें ये तीन विभाग सम्मिलित किये गये—(1) भारी इ. जीनियरिंग विभाग, (2) उद्योग विभाग, और (3) पूर्ति और तकनीकी विभाग।

चौथे आम चुनावों के बाद श्रीमती इंदिरा गांधी ने मार्च 1967 में नई मंत्रि-परिषद् बनाई और मंत्रालयों तथा विभागों के गठन में फिर कुछ परिवर्तन हुए। इस समय भारत सरकार के मुख्य मंत्रालयों के नाम इस प्रकार हैं—(1) अणु शक्ति, (2) वित्त, (3) औद्योगिक विकास और कम्पनी मामले, (4) परराष्ट्र मामले, (5) गृह मामले, (6) वाणिज्य, (7) श्रम और पुनर्वास, (8) खाद्य और कृषि, (9) पर्यटन और नागरिक उड्डयन, (10) नियोजन, पेट्रोलियम, रसायन और सामाजिक कल्याण, (11) विधि, (12) रेलवे, (13) संसदीय मामले और संचार, (14) परिवहन और जहाजरानी, (15) फौज, खनिज और धातुएँ, (16) सूचना व ब्राडकास्टिंग (17) प्रतिरक्षा।

भारत सरकार के संगठन का चार्ट



वित्त मंत्रालय—यह मंत्रालय इन विषयों के लिए उत्तरदायी है—(1) सच सरकार के वित्त का प्रशासन, (2) आवश्यक राजस्व की व्यवस्था करना, (3) मुद्रा व बैंकिंग सम्बन्धी समस्याएँ, और (4) सरकार के सम्पूर्ण व्यय पर नियंत्रण। मंत्रालय का अध्यक्ष एक केबिनेट मंत्री रहता है, जिसकी सहायता के लिए एक राज्य-मंत्री व उप-मंत्री होते हैं। इसका अपना पृथक् सचिवालय, 17 सम्बंधित कार्यालय और अनेक अधीन कार्यालय हैं। सचिवालय चार विभागों में संगठित है—(1) राजस्व विभाग, (2) व्यय विभाग, (3) आर्थिक मामलों का विभाग, और (4) कम्पनी कानून प्रशासन का विभाग। प्रत्येक विभाग एक सचिव के नियंत्रण अधीन है, परन्तु सभी विभागों में नीति व निर्देशन का समन्वय प्रमुख सचिव द्वारा किया जाता है। राजस्व विभाग का सम्बंध अप्रतिष्ठित विषयों से है—आय कर, व्यय कर, धन कर, सम्पत्ति शुल्क, उत्पादन कर, आयात-निर्यात शुल्क और भारतीय स्टाम्प अधिनियम के अन्तर्गत केंद्रीय कर। केंद्रीय राजस्व बोर्ड, जो इसी विभाग के अन्तर्गत है, एक सचिविक निवाय है, जिनकी स्थापना 1924 से हुई थी। यह बोर्ड आयात निर्यात एवं केंद्रीय उत्पादन करों के अन्तर्गत अपीलों की सुनवाई करता है और

के कार्यालय वित्त, खरीदारों और अन्य कार्यों के लिए होता है। कुछ उद्योगों को मिलाकर ट्रस्ट बनाये जाते हैं। उद्योग व ट्रस्टों में अधिकारियों की नियुक्ति मन्त्रालयों द्वारा की जाती है। उद्योग अथवा कारखाने के संचालक कमचारियों पर उत्पादन के लक्ष्य की पूर्ति का उत्तरदायित्व रहता है। इस कार्य की देख-रेख व थ्रमिको का सहयोग साम्यवादी दल के कार्यकर्त्ताओं द्वारा प्राप्त किया जाता है। किसी भी उद्योग के मन्त्री की प्रशासनिक शक्तियाँ काफी विस्तृत होती हैं। वह आदेश और आज्ञायें जारी करता है और इस बात को देखता है कि उनका ठीक से पालन होता है या नहीं। वह विभिन्न विभागों, उद्योगों व ट्रस्टों के प्रमुख अधिकारियों को नियुक्त करता है। मन्त्री के नीचे एक बोज होता है, जिसमें उपमन्त्री मुख्य कार्यकारी अधिकारी अथवा विभाजन होता है। बड़े और भारी उद्योगों का प्रशासन सघीय मन्त्रालय करते हैं और छोटे व हल्के उद्योग गणतन्त्रों के मन्त्रालय द्वारा संचालित होते हैं। प्रादेशिक सोवियतों के भी स्थानीय उद्योगों के लिए विभाग होते हैं, जिला सोवियतों के बोज और ग्राम सोवियतों में उद्योगों के लिए समितियाँ होती हैं। सोवियत सघ में वकीलों पर भी सरकार का एकाधिकार है। इस कार्य के लिए राज्तीय बैंक है जिसकी हजारों शाखाएँ सम्पूर्ण देश में फैली हुई हैं। खुदरा व्यापार के लिए अधिकतर सरकारी स्टोर हैं।

कृषि का प्रशासन—कृषि उत्पादन का संचालन सामूहिक फार्मों, राज्तीय फार्मों, कम्पूनों व समुक्त कृषि द्वारा होता है। कृषि उत्पादन में अधिक महत्त्व राज्तीय फार्मों और सामूहिक फार्मों का है। राज्तीय फार्मों का आरम्भ 1928 में अविकसित भूमि पर राज्य द्वारा खेती कराने से हुआ। अब इनकी संख्या काफी बड़ी है। प्रत्येक फार्म का एक संचालक होता है। फार्म पर थ्रमिको से मजदूरी पर काम कराया जाता है। फार्मों का प्रशासन सीधे राज्तीय फार्मों के मन्त्रालयों द्वारा किया जाता है और संचालक अपने अपने फार्म के बारे में मन्त्रालय को रिपोर्ट देते हैं। इन फार्मों पर स्वामित्व राज्य का होता है। इन्हें रूसी भाषा में सोयखोज कहते हैं। मिट्टा तत् रूप में यह एक किसानों का सहकारी सघ होता है सामूहिक फार्म ही आजकल कृषि उत्पादन के प्रधान साधन हैं। सामूहिक फार्मों के संचालन का आधार 1935 का आदेश अधिकार-पत्र है। फार्म जिला सोवियत के भूमि विभाग के अधीन है और जिला सोवियतों के ऊपर प्रादेशिक अथवा क्षेत्रीय सोवियत हैं। सामूहिक फार्म का सामान्य रूप कुछ ऐसा सघ होता है, जिसमें कुछ वस्तुओं पर सम्पूर्ण समुदाय का अधिकार होता है और कुछ व्यक्तिगत परिवारों का। व्यक्तिगत परिवार के अधिकार में साधारणतया अपना मकान, एक एकड़ भूमि पर बगीचा, खेती के जीजार, गाय व कुछ भेड़ व बकरियाँ इत्यादि जात हैं। सामूहिक फार्मों में सबसाधारण की आवश्यकताओं और शहरी के लिए खाद्य पदार्थों का उत्पादन किया जाता है। फार्म के काम करने वाले प्रत्येक स्त्री और पुरुष के काम को मापने के लिए पेचीदा तरीके हैं। एक औसत दर्जे के सामूहिक फार्म में लगभग 2,700 एकड़ भूमि होती है और उसमें 200 परिवार सम्मिलित होते हैं। लगभग 1,400 एकड़ सिंचाई वाला भाग में अन्न आदि पदार्थ किये जाते हैं और शेष में जंगल व चरागाह रहते हैं। सामूहिक फार्मों का प्रशासन सोवियत सघ के कृषि-मन्त्रालय द्वारा किया जाता है। यह मन्त्रालय अपना कार्य गणतन्त्रों के अधीन प्रदेशों की सरकारों के द्वारा कराता है।

नियोजन अभिकरण—नियोजन का मुख्य अभिकरण राज्तीय नियोजन आयोग है। 1948 में राज्तीय नियोजन समिति का नाम दिया गया। नियोजन का निर्देश तो तैयार करण करता है, किन्तु वास्तविक लेखकों के अनुसार वास्तव में आर्थिक नीति का निर्धारण प्रेसीडियम करती है। गणसम्मान पंचवर्षीय योजनाओं का बनाता है और उनके कार्यान्वित भी। इन योजनाओं का प्रादेशिक सङ्घ में बाँटा जाता है और उनके कार्यान्वित करते हैं। प्रत्येक आर्थिक उद्यम के लिए एक ट्रस्ट होता है और स ट्रस्टों में मिलकर कम्पन्ड बन जाते हैं, जिनका कार्य मन्त्रालय होता है।

उन पर निर्णय भी देता है। बोर्ड के अंतर्गत तीन निरीक्षण निदेशालय हैं—दो आयकर के लिए और तीसरा आयात निर्यात व सघीय उत्पादन करो के लिए। तीसरे निदेशालय में 1955 में एक पृथक विजिलेंस संगठन बनाया था, जिस छद्मचरित्र व छद्म प्रथाओं पर कड़ी निगरानी रखने का काय सौंपा गया। बाइ के अंतर्गत एक सांख्यिकीय शाखा भी है।

व्यय विभाग छ प्रभागों में विभाजित है—(1) सिववटी (2) नागरिक व्यय, (3) विशेष पुनर्गठन इकाई, (4) प्रतिरक्षा व्यय, (5) आर्थिक, और (6) बीमा। 1955 में कम्पनी कानून प्रशासन के विभाग की रचना की गयी। यह विभाग सोलह संवसना में संगठित है और इसके अंतर्गत चार प्रादेशिक निदेशालय हैं जो बम्बई, कलकत्ता, मद्रास और दिल्ली में स्थित हैं। वित्त मंत्रालय के अंतर्गत कुछ महत्त्वपूर्ण सम्बंधित कार्यालय यं हैं—राष्ट्रीय बचत आयुक्त का कार्यालय गिमला, भारतीय सुरक्षा प्रेस, नासिक, भारत सरकार की टकसालें—बम्बई व अलीपुर, निरीक्षण के निदेशालय आदि। इनके अतिरिक्त मंत्रालय में अनेक अधीन कार्यालय भी हैं जैसे कम्पनियों के प्रादेशिक निदेशक, कम्पनियों के रजिस्ट्रार, आयात निर्यात शुल्क वसूली के अधिकारी। अतः में, मंत्रालय में दो परामशदात्री निकाय यं हैं—(1) कानूनी परामशदात्री आयोग, और (2) राष्ट्रीय बचत परामशदात्री समिति।

II नागरिक सेवायें

प्रशासन के विभिन्न विभागों का काय नागरिक सेवाओं के सदस्यों द्वारा किया जाता है। इन सेवाओं में विभिन्न श्रेणियों के अधिकारी व कमचारी होते हैं। विभागों के उच्च अधिकारियों सेक्रेटरी, सहायक सेक्रेटरी से लेकर नीचे के अधिकारियों और कमचारियों को मिलाकर सामूहिक रूप से नागरिक सेवायें कहते हैं। प्रशासन का अच्छा या बुरा होना बहुत कुछ इन सेवाओं के समस्याओं के ऊपर निर्भर करता है। यदि लागू योग्य, काय में दक्ष, ईमानदारी पक्षपात रहित तथा काम में तत्पर होते हैं तो प्रशासन का स्तर ऊँचा ही रहता है। इसके विपरीत यदि ये अव्योग्य, छद्मचरित्र और आलसी हों तो प्रशासन में अनेक दोष मिलेंगे। यह कथन पूर्णतया सत्य है कि किसी देश का सविधान वित्तना ही उत्तम क्यों न हो, वहाँ का प्रशासन तब तक उत्तम नहीं हो सकता जब तक कि वहाँ की सावजनिक सेवायें योग्य, निष्पक्ष तथा काय कुशल न हों। प्रजातन्त्रात्मक शासन प्रणाली में मंत्री लोग तो केवल नीति को निर्धारित करते हैं और कानून बनाते हैं। प्रशासन के शेष सभी काय तो सावजनिक सेवाओं के सदस्यों द्वारा ही किये जाते हैं। अतः देश का प्रशासन का कुशलता तथा सुगमतापूर्वक चलान में सावजनिक सेवाओं का महत्त्व स्पष्ट है।

जसा कि यायिक काय के लिए सच है, शासन का अच्छा या बुरा होना बहुत सीमा तक कामिक (personnel) के गुणों पर निर्भर करता है। कोई भी सुस्थापित नागरिक सेवा एक विस्तारपूर्ण पद्धति होती है, जिसमें विभिन्न स्तरों पर सरकारी सेवकों की भर्ती होती है और जिन्हें विभिन्न प्रकार के काय करने होते हैं। एक नमूने की नागरिक सेवा में कम से कम तीन स्तर के सेवक होते हैं—प्रशासनिक नेतृत्व, मध्यवर्गीय प्रबंध, नीचे के स्तरों पर काम करने वाले असह्य कमचारी। प्रमुख कामकारी अधिकारियों में राजनीतिक दृष्टि से नियुक्त उच्च अधिकारी सम्मिलित रहते हैं—मंत्री, विभागीय सचिव और उप-सचिव (संयुक्त राज्य अमरीका में) जिन्हें नियमित नागरिक सेवा का अंग कहना भी उचित नहीं है। ब्रिटेन व भारत आदि देशों में उच्च पदों पर नागरिक सेवक—सचिव, उप व संयुक्त सचिव आदि सम्मिलित हैं, जो मिलकर प्रशासनिक बग बनाते हैं। आज के विशाल राष्ट्रीय राज्यों में मध्य प्रबंध और नीचे के स्तरों पर कमचारियों की संख्या बहुत बड़ी होती है, जिनमें के द्रीय, प्रादेशिक तथा स्थानीय स्तरों की सरकारों की सभी अधिकारी व कमचारी सम्मिलित किये जाते हैं।

सरकारी दफ्तरी में काम करने वाले असम्य प्रशासनिक अधिकारियों और कमचारियों को नौकरशाही या दफ्तरी हकूमत (Bureaucracy) कहते हैं। अनेक व्यक्ति इस शब्द का घृणा की दृष्टि से देखते हैं, उनके मतानुसार ऐसे शासन में कई दोष हैं—बालफीतनाशाही अर्थात् नियमों का कठोर पालन जिसके कारण प्रशासन काय में अत्यधिक देरी, अधिकारियों में अकड़ व वर्गीय भावना और जनसम्पर्क व जनता के प्रति सहानुभूति का अभाव। ब्ला डेल स्ट्रॉस के मतानुसार सरकारी कमचारियों के इन दोषों को परिमणित किया जाता है। पूर्व दफ्तरियों के प्रति अति लगाव, समुदाय से दूरी पहल और कल्पना का अभाव अप्रभावी संगठन और मानव शक्ति का खोना, काम में टाल करना और उत्तरदायित्व को लेने अथवा निणय देने में अनिच्छा।¹ जब तक भारत में उत्तरदायी शासन का विकास हुआ विशुद्ध नौकरशाही का शासन था, परन्तु अब सभी प्रशासन अधिकारी व कमचारी जनता के निर्वाचित मंत्रियों के अधीन हैं। अतः उनके प्रति पुराने दृष्टिकोण को अब उचित नहीं समझा जाता। कुछ विचारकों जैसे रेमजे म्यूर का मत है कि मंत्रिगण भी अधिकारी वर्ग के परामर्श के अनुसार चलते हैं और मंत्री लोग संसद या विधायिका में प्रशासन अधिकारियों का बचाव करते हैं, अतः नौकरशाही का खतरा बढ रहा है, परन्तु हमारे विचार में यह अस्युक्ति है। वास्तव में, अब प्रजातन्त्रीय राज्या में प्रशासन अधिकारियों व कमचारियों के लिए नौकरशाही शब्द का प्रयोग उचित नहीं है और यदि किया भी जाय तो इसके साथ किसी प्रकार की घृणा की भावना का लगाना अनुचित होगा।

नियुक्ति और सेवा की शर्तें आदि—सावजनिक सेवाओं के सदस्यों के लिए सरकारी नौकरी जीवन का सध्य हाता है। उसका वेतन ही उसकी आय का मुख्य साधन होता है। उनकी नियुक्ति योग्यता के आधार पर की जाती है। उनकी भर्ती के लिए प्रगतिशील राज्य प्रतिस्पर्धी परीक्षाएँ होती हैं। लिखित परीक्षाफल तथा इंटरव्यू के आधार पर उनकी छान्ट की जाती है। भर्ती या छान्ट से सम्बन्धित सभी प्रकार के कार्यों को करने के लिए आजकल लोक सेवा आयोग होते हैं। इनके सदस्य योग्य, निष्पक्ष, स्वतंत्र तथा अनुभवी होते हैं और उनकी नियुक्ति कायपालिका के अध्यक्ष द्वारा की जाती है। इसी आयोग द्वारा उनकी पदोन्नति एक स्थान से दूसरे स्थान पर तबादला और अनुशासन सम्बन्धी कार्रवाही के बारे में नियम बनाए जाते हैं। नागरिक सवाभा के सदस्यों को पद की सुरक्षा पर्याप्त वेतन और उन्नति के भी पर्याप्त साधन प्राप्त होने चाहियें एवं विभिन्न प्रकार के पक्षपात तथा बिना अपराध पद से हटाये जाने जसी बुराइयों का अन्त होना चाहिए।

नागरिक सेवाओं के संगठन के बारे में अप्रलिखित सिद्धांत आवश्यक और उचित माने जाते हैं। (1) राजनीतिक कामपालिका को स्थायी अधिकारियों की नियुक्ति के ऊपर नियंत्रण की शक्ति बहुत कम होनी चाहिए, क्योंकि ऐसा न होने पर उसमें कई प्रकार के दोष आ जाते हैं, जैसे मंत्रिगण अपने दल के सदस्यों को अधिक पद देना चाहेंगे, पक्षस्वहृष पक्षपात, भाई भतीजावाद में वृद्धि होगी और सेवा की सुरक्षा कम हो जायेगी। इन सबका परिणाम यह होगा कि योग्य और सञ्चरित व्यक्ति सरकारी सवाभा में आना पसन्द न करेंगे। (2) पदोन्नति का आधार सेवा वास्त का आधिबय या ज्वष्टता का नियम और कार्यकुशलता होना चाहियें। (3) नागरिक सवाभा के सदस्यों को दसगत राजनीति से अलग रहना उचित है जिससे कि वे मंत्रियों द्वारा

¹ The faults most frequently enumerated are over devotion to precedent remoteness from the rest of the community in accessibility and faulty handling of the general public lack of initiative and imagination in effective organization and waste of manpower procrastination and unwillingness to take responsibility or to give decisions —E Strauss in Blondel J (ed) *Comparative Government* p 217

निर्धारित नीति वफादारी के साथ कार्यान्वित कर सके। (4) अपने अधीन अधिकारियों के कार्यों के लिए उस विभाग का मंत्री उत्तरदायी समझा जाता है।

जब साधारण नागरिक सरकार के सम्पर्क में आता है, तो उसका सम्पर्क बहुधा किसी नागरिक सेवक से ही होता है, जो उसके ऊपर कर निर्धारण करता है, उसे कोई परमिट देता है अथवा देने से इनकार करता है, उसके मकान निर्माण के नक्शे को स्वीकार करता है या अथ किसी भी प्रकार का कार्य करता है। अतः सरकार के कार्यों में यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि सरकारी सेवक जनता को अपनी असावधानी या अकड़ से कोई हानि न पहुँचाये। इस उद्देश्य से कई तरीके निकाले गये हैं। ब्रिटेन में तो यह कार्य पार्लियामेंट के सदस्य करते हैं जो अपने निर्वाचकों की शिकायतों को पार्लियामेंट में रखते हैं और यदि सावजनिक सेवक कोई अवैध कार्य करते हैं, तो उनके विरुद्ध साधारण न्यायालया में कार्यवाही की जा सकती है। कई यूरोपियन राज्यों में सरकारी सेवकों के विरुद्ध अभियोग चलाने के हेतु पृथक न्यायालया की व्यवस्था है, जैसा कि फ्रांस में। स्वीडन और डेनमार्क में यह कार्य प्रोक्क्यूरेटरी व पार्लियामेंटरी कमिश्नरों द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त अनेक सरकारी विभाग अथवा अंग व अभिकरण अपने कार्यों को करने में अ सरकारी सदस्यों का परामर्श पाने के उद्देश्य से परामर्शदात्री समितियों का प्रयोग करते हैं।

1. ग्रेट ब्रिटेन में नागरिक सेवाएँ

प्रशासन को चलाने का सबसे अधिक महत्वपूर्ण साधन नागरिक सेवाएँ हैं। राज्य के कृत्या में अत्यधिक विस्तार हो जाने से नागरिक सेवका की संख्या में बड़ी भारी वृद्धि हुई है। ब्रिटेन में सामाजिक सेवाओं का उत्तरदायित्व राज्य ने अपने ऊपर लिया है अथवा सरकार ने जन कल्याण का ध्येय अपनाया है, अतएव नागरिक सेवाओं की संख्या तथा उनके कार्यों में बड़ा विस्तार हुआ है। देश की नागरिक सेवाओं को प्रमुख शाखाओं में बांटा गया है—गृह नागरिक सेवा और विदेश सेवा। विदेश सेवा में राजदूत, उच्चायुक्त, दूतालयों तथा व्यापारिक प्रतिनिधियों के कार्यालय में कार्य करने वाले अधिकारी व कमचारी सम्मिलित हैं। गृह नागरिक सेवाओं में उनके कर्तव्यों के अनुसार बहुत सी श्रेणियों में विभाजित किया गया है। विभिन्न श्रेणियों के नाम इस प्रकार हैं—जेण्टलमैन, वैज्ञानिक, प्राविधिक और व्यावसायिक, कार्यपालिका अधिकारी, क्लर्क और टाइपिस्ट, डाक व टेलीफोन आदि विभागों में कार्य करने वाले सहायक व सफाई कराने वाले और हाथ से काम करने वाले।

नागरिक सेवाओं की भर्ती व प्रशिक्षण आदि—साधारणतया ब्रिटेन में नागरिक सेवाओं की भर्ती खुली प्रतियोगिता द्वारा होती है और नागरिक सेवा आयोग इस कार्य को करता है और प्रतियोगी परीक्षाओं में लिखित परीक्षा और इंटरव्यू सम्मिलित रहते हैं। इस प्रकार नागरिक सेवक योग्यता के आधार पर लिए जाते हैं और यह कार्य एक निष्पक्ष व स्वतंत्र आयोग द्वारा किया जाता है। इस सम्बन्ध में एक बात और उल्लेखनीय है। भर्ती के समय उम्मीदवारों का उनके सामान्य नाम के आधार पर लिया जाता है। कुछ वैज्ञानिक, प्राविधिक तथा व्यावसायिक सेवाओं को छोड़कर प्रायः सभी विभागों के लिए उम्मीदवारों का विनिष्ट नाम का महत्त्व नहीं दिया जाता। वहाँ का तात्पर्य यह है कि विभिन्न विभागों के लिए एक साथ भर्ती की जाती है और भर्ती के बाद अधिकारियों व सेवकों को विभाग में बाँट दिया जाता है। विभिन्न विभागों में कार्य के लिए आवश्यक प्रशिक्षण की व्यवस्था रहती है। अधिकार प्रशिक्षण बिना में कार्य करने की प्राप्ति होता है, किन्तु अब अधिकारियों व कमचारियों के प्रशिक्षण के लिए निष्पक्ष संस्थाएँ चुनी हैं तथा पाठ्यक्रम विहित किया गया है।

नागरिक सेवकों की आधार-संहिता—नागरिक सेवा व्यावसायिक मय अथवा सरकार से मा यता प्राप्त ट्रेड यूनियन के सदस्य बन सकते हैं। उनका विभिन्न विभाग में 'स्टाफ एम्प्लोयमन्ट' है और उन्हें उनका सदस्य बनने के लिए प्रोत्साहन दिया जाता है। उनकी सेवा की सामान्य शर्तों व दशाओं पर साधारणतः ट्रेडरी या नियंत्रण रहता है। ब्रिटिश नागरिक सेवार्थें अपनी काम कुशलता निष्पक्षता और ईमानदारी तथा गुणों के लिए प्रसिद्ध हैं। इसी कारण दलीय सामन प्रणाली के अंतर्गत स्थायी सेवार्थें निदलीय तत्त्वों की महत्वपूर्ण व्यवस्था करती हैं। स्थायी अधिकारियों अपने मंत्रियों की आवश्यक सूचना व परामर्श दत्त हैं किन्तु नीति का निर्धारण करना मंत्रियों का प्रमुख कार्य है। मंत्रिमण्डल जो भी नीति व कार्यक्रम निर्धारित करता है, नागरिक सेवार्थें उस निष्पक्षता और यथाशरी के साथ वायरूप देती हैं। एन दत्त के मंत्रिमण्डल के बाद दूसरे दत्त का मंत्रिमण्डल आता है इन परिवर्तनों में नागरिक सेवाओं पर कोई प्रभाव नहीं पड़ता। नागरिक सेवका किसी राजनीतिक दल व न सदस्य हान हैं और न किसी दल का वायर करत हैं, अतएव व राजनीतिक दलवादों के प्रति तटस्थ रहन हैं। उनकी यह राजनीतिक तटस्थता एक आधारभूत विशेषता है और उनकी कार्य-कुशलता एक निष्पक्षता का महत्वपूर्ण आधार है। इसी कारण नागरिक सेवकों को सेवा की पूर्ण सुरक्षा का अधिकार प्राप्त है, व अपना कार्य निष्पक्षता व कुशलता से करत हुए पद से निवस हान की आयु तक बिना किसी भय और पक्षपात के कर सकते हैं। इसी कारण उन्हें स्थायी सेवक कहा जाता है।

मन्त्री और स्थायी सेवार्थें—जबकि मंत्रियों का पद राजनीतिक होता है, नागरिक सेवकों का स्थायी होता है। नीति और कार्यक्रम सम्बन्धी अन्तिम निर्णय मन्त्री करत हैं, किन्तु उन्हें इस कार्य के लिए सभी प्रकार की आवश्यक सूचना, सहायता व परामर्श प्रशासनिक अधिकारियों से मिलती है। इनके आपसी सम्बन्धों के विषय में कुछ अन्य बातें इस प्रकार हैं—पालियामेंट के सदस्यों को प्रशासन व नागरिक सेवाओं की जांचोचना करन का अधिकार प्राप्त है, किन्तु व किसी नागरिक सेवक की नाम लेकर जांचोचना नहीं करत, क्योंकि स्थायी सेवकों के अच्छे और बुरे कार्यों का उत्तरदायित्व मन्त्री पर है। मन्त्री का कर्तव्य है कि वह अपने विभाग के प्रशासन कार्यों और नागरिक सेवकों की विराधियों तथा आलोचकों से रक्षा करे अर्थात् उनके बचाव में बोले। इसकी आवश्यकता इसलिए है कि नागरिक सेवक पालियामेंट अथवा बाहर अपना बचाव नहीं कर सकन। इसी कारण ब्रिटेन में यह सुस्थापित परम्परा है कि स्थायी सेवक राजनीतिक दलवर्गों से दूर रहत हैं अपरि वे राजनीतिक रूप से तटस्थ हात हैं। यदि हम मंत्रियों व प्रशासकों की तुलना करें तो यह कह सकत हैं कि मन्त्री को अपने कार्यों के बारे में बहुत कम ज्ञान व अनुभव प्राप्त होत हैं, अतएव उन्हें प्रशासकों की अपेक्षा नोसिलियामें (laymen) कहते हैं, प्रदासक अपने कार्यों का विशेष ज्ञान व अनुभव रखत हैं। इसी कारण नियम तो मन्त्री करत हैं, किन्तु नियम पर पहुँचने के लिए सभी प्रकार के आवश्यक जाँकड़े, सूचना व परामर्श विशेष जान व अनुभव प्राप्त प्रदासक दत्त है। पालियामेंट में मन्त्री को अनेक प्रश्नों का उत्तर देना होता है, परन्तु उनका लिखित उत्तर कार्यालय द्वारा तैयार किये जाते हैं। यदि विभाग में कोई भूल होती है तो उसका उत्तरदायित्व मन्त्री पर रहता है, मन्त्री स्थायी सेवकों का पक्ष ग्रहण करता है और बहुमत समयन के बल पर सरकार उनकी रक्षा करने में सफल रहती है जिस कारण उनके कार्यों की जाँच आदि का प्रस्ताव पास नहीं हो पाता। अस्तु मंत्रियों के उत्तरदायित्व की जाँच में नोकरसाही खूब पनप रही है। इसका यह अर्थ नहीं है कि मन्त्रीगण स्थायी सेवकों के हाथों की वृष्टुत्तरी है मंत्रिमण्डल में परिवर्तन से प्रशासन के दृष्टिकोण और रक्ष में परिवर्तन हाता है।

आधुनिक प्रशासन का स्वरूप ऐसा है कि उसके अन्तर्गत सरकारी अधिकारियों को काफी शक्ति सौंपनी पड़ती है और मंत्रियों का भी नागरिक सेवकों व व्यावसायिक ज्ञान और अनुभव

निर्धारित नीति वफादारी के साथ कार्यान्वित कर सके। (4) अपने अधीन अधिकारियों के कार्यों के लिए उस विभाग का मन्त्री उत्तरदायी समझा जाता है।

जब साधारण नागरिक सरकार के सम्पर्क में आता है, तो उसका सम्पर्क बहुधा किसी नागरिक सेवक से ही होता है, जो उसके ऊपर कर निर्धारण करता है, उसे कोई परमिट देता है अथवा देने से इनकार करता है, उसके मकान निर्माण के नक्शे को स्वीकार करता है या अथ किसी भी प्रकार का कार्य करता है। अतः सरकार के कार्यों में यह सुनिश्चित करना आवश्यक है कि सरकारी सेवक जनता को अपनी असावधानी या अकड़ से कोई हानि न पहुँचाये। इस उद्देश्य से कई तरीके निकाले गये हैं। ब्रिटेन में तो यह कार्य पार्लियामेंट के सदस्य करते हैं जो अपने निर्वाचकों की शिकायतों को पार्लियामेंट में रखते हैं और यदि सावजनिक सेवक कोई अवयव कार्य करते हैं, तो उनके विरुद्ध साधारण यायालयों में कार्यवाही की जा सकती है। कई यूरोपियन राज्यों में सरकारी सेवकों के विरुद्ध अभियोग चलाने के हेतु पृथक 'यायालयों की व्यवस्था है, जैसा कि फ्रांस में। स्वीडन और डेनमार्क में यह कार्य प्रोक्क्यूरेटर व पार्लियामेण्टरी कमिश्नरों द्वारा किया जाता है। इसके अतिरिक्त अनेक सरकारी विभाग अथवा अंग व अभिकरण अपने कार्यों को करने में सरकारी सदस्यों का परामर्श पाने के उद्देश्य से परामर्शदात्री समितियों का प्रयोग करते हैं।

1 ग्रेट ब्रिटेन में नागरिक सेवाएँ

प्रशासन को चलाने का सबसे अधिक महत्वपूर्ण साधन नागरिक सेवाये हैं। राज्य के कृत्या में अत्यधिक विस्तार हो जाने से नागरिक सेवकों की संख्या में बड़ी भारी वृद्धि हुई है। ब्रिटेन में सामाजिक संवाओं का उत्तरदायित्व राज्य ने अपने ऊपर लिया है अथवा सरकार ने जन कल्याण का ध्येय अपनाया है, अतएव नागरिक सेवाओं की संख्या तथा उनके कार्यों में बड़ा विस्तार हुआ है। देश की नागरिक सेवाओं को प्रमुख शाखाओं में बांटा गया है—गृह नागरिक सेवा और विदेश सेवा। विदेश सेवा में राजदूत, उच्चायुक्त, दूतालय तथा व्यापारिक प्रतिनिधियों के कार्यालय में कार्य करने वाले अधिकारी व कमचारी सम्मिलित हैं। गृह नागरिक सेवाओं को उनके कर्तव्यों के अनुसार बहुत सी श्रेणियों में विभाजित किया गया है। विभिन्न श्रेणियों के नाम इस प्रकार हैं—उपेष्ट प्रशासक, वैज्ञानिक, प्राविधिक और व्यावसायिक, कार्यपालिका अधिकारी, क्लर्क और टाइपिस्ट, डाक व टेलीफोन आदि विभागों में कार्य करने वाले ॥ देशवाहक व सफाई करने वाले और हाथ से काम करने वाले।

नागरिक सेवाओं की भर्ती व प्रशिक्षण आदि—साधारणतया ब्रिटेन में नागरिक सेवाओं की भर्ती खुली प्रतियोगिता द्वारा होती है और नागरिक सेवा आयोग इस कार्य को करता है और प्रतियोगी परीक्षाओं में लिखित परीक्षा और इंटरव्यू सम्मिलित रहते हैं। इस प्रकार नागरिक सेवक योग्यता के आधार पर लिए जाते हैं और यह कार्य एक निष्पक्ष व स्वतंत्र आयोग द्वारा किया जाता है। इस सम्बन्ध में एक बात और उल्लेखनीय है। भरती के समय उम्मीदवारों को उनके सामान्य ज्ञान के आधार पर लिया जाता है। कुछ वैज्ञानिक, प्राविधिक तथा व्यावसायिक सेवाओं को छोड़कर प्रायः सभी विभागों के लिए उम्मीदवारों के विशिष्ट ज्ञान का महत्व नहीं दिया जाता। कहने का तात्पर्य यह है कि विभिन्न विभागों के लिए एक साथ भर्ती की जाती है और भर्ती के बाद अधिकारियों व सेवकों को विभागों में बाँट दिया जाता है। विभिन्न विभागों में कार्य के लिए आवश्यक प्रशिक्षण की व्यवस्था रहती है। अधिकांश प्रशिक्षण विभागों में कार्य करके ही प्राप्त होता है, किन्तु अब अधिकारियों व कमचारियों के प्रशिक्षण के लिए विशेष मस्याएँ खुली हैं तथा पाठ्यक्रम विहित किए गये हैं।

साधारण सिद्धान्तों का सवधा अभाव रहा।

1883 से आगे संयुक्त राज्य अमरीका की नागरिक सेवाओं का इतिहास की विशेषता योग्यता के सिद्धांत का विस्तृत रूप से अपनाया जाना है। 1883 में पेंडल्टन कानून (Pendleton Act) पास किया था, जिसमें सिविल सर्विस कमिशन की स्थापना और योग्यता के सिद्धांत की व्यवस्था थी। सिविल सर्विस कमिशन को वर्गीकृत सेवाओं में सम्मिलित पदों के लिए परीक्षा द्वारा अर्थात् योग्यता के आधार पर भर्ती करने का दायित्व सौंपा गया था। आरम्भ में वर्गीकृत सेवाओं की विभिन्न श्रेणियों में कुल सेवाओं का लगभग 10% पद सम्मिलित किये गये थे, परन्तु अब 92% नागरिक पदों पर, कुछ राजनीतिक पदों को छोड़कर, इसी आधार पर नियुक्तियाँ की जाती हैं। अन्य दशा की तरह संयुक्त राज्य में भी गत 30 वर्षों में शासन के बाय क्षेत्र में बहुत वृद्धि हुई है। संयुक्त राज्य सरकार की नागरिक सेवाओं में 1954 में प्रत्यक्ष रूप में 23 लाख से ऊपर नागरिक अधिकारी व कर्मचारी लगे हुए थे और उन पर लगभग दो अरब डॉलर प्रति वर्ष व्यय होता था। संयुक्त राज्य अमरीका की नागरिक सेवाओं की कुछ अन्य महत्वपूर्ण विशेषताओं का संक्षिप्त विवेचन निम्नलिखित है—

(1) विशेषज्ञों पर बल—संयुक्त राज्य अमरीका वाला यह विश्वास रहा है कि सरकारी नौकरियों में भी व्यवसायों और उद्योगों की भाँति, विशेष प्रकार के ज्ञान व कुशलता की आवश्यकता है। अतएव जो व्यक्ति सरकारी नौकरियों में प्रवेश करना चाहते हैं उनके लिए सामान्य शिक्षा पर्याप्त योग्यता नहीं है उन्हें किसी विशेष प्रकार की व्यावसायिक अथवा प्राविधिक शिक्षा व प्रशिक्षण भी प्राप्त करना आवश्यक है।

(2) क्रियात्मक परीक्षाएँ—उपयुक्त विशेषता के कारण ही संयुक्त राज्य अमरीका में परीक्षाएँ विशेषतया प्रायोगिक होती हैं। इस क्षेत्र में अमरीकियों ने अनेक प्रकार की परीक्षाएँ निकाली हैं, जिनके द्वारा कार्यकुशलता, बुद्धि और स्वाभाविक झुकाव की परीक्षा ली जाती है। परन्तु इसका मुख्य दोष यह है कि जो व्यक्ति नियुक्त किये जाते हैं, वे केवल विशिष्ट कार्य ही कर सकते हैं, अतएव उनकी पदोन्नति व स्थानांतरण आदि में कठिनाई होती है।

(3) सेवाओं में प्रज्ञातंत्र—संयुक्त राज्य अमरीका में सेवाओं की भर्ती का आधार पूर्णतया प्रज्ञातंत्रात्मक है, अर्थात् कोई भी व्यक्ति, जिसमें आवश्यक योग्यता हो, किसी भी पद पर नियुक्ति पा सकता है। इस सम्बन्ध में एक बात और है कि जबकि ब्रिटेन में विभिन्न सेवाओं में भर्ती के लिए नीची आयु सीमाएँ निम्न हैं, संयुक्त राज्य अमरीका में अधिक आयु वाले व्यक्ति भी सरकारी सेवाओं में प्रवेश कर सकते हैं।

(4) संयुक्त राज्य अमरीका में विभागों के अध्यक्षों के नीचे अनेक पद अथवा तक ऐसे हैं जिनका राजनीतिक कहा जाता है अर्थात् जिन पर नियुक्ति सिविल सर्विस कमिशन के द्वारा नहीं होती बरन् राजनीतिक आधार पर होती है। इस कारण ये राजनीतिक आधार पर नियुक्त किये गये पदाधिकारी—सेक्रेटरी, सहायक सेक्रेटरी आदि ब्रिटेन के उच्च स्थायी अधिकारियों के समान योग्य व अनुभवी नहीं होते। ब्रिटेन में तो मंत्री के नीचे जूनियर मंत्रियों के अतिरिक्त सभी उच्च पदाधिकारी स्थायी सरकारी सेवाओं के सदस्य होते हैं।

3 भारत में नागरिक सेवाएँ

1935 के भारतीय शासन अधिनियम के अंतर्गत प्रांतों में प्रांतीय स्वराज्य स्थापित हुआ, परन्तु इम्पीरियल सेवाओं के भारतीयकरण की दिशा में कोई विशेष प्रगति नहीं हुई और भारत मंत्री द्वारा नियुक्त पदाधिकारियों के हितों के संरक्षण का विशेष उत्तरदायित्व गवर्नरों के ऊपर रहा। उन सेवाओं के सदस्यों को बहुत ऊँचे वेतन, भत्ते और विशेषाधिकार प्राप्त थे। उनमें

पर बड़ी मात्रा में निर्भर रहना पड़ता है। इस प्रकार की निर्भरता सम्भवतया इसलिए और भी बड़ी है कि बहुधा मन्त्री अपने विभागीय मामलों में नौसिखिये होते हैं तथा समय-समय पर मन्त्रिमण्डल में उलट फेर से इस प्रकार की कठिनाइयाँ बढ़ जाती हैं। इन सभी कारणों से यह विश्वास जन्मा है कि व्यवहार में मन्त्री अपने अधीन नागरिक सेवकों के स्वामी होने के स्थान पर यत्न अधिक है। किन्तु यह कहना ठीक नहीं है कि मन्त्री स्थायी अधिकारियों के परामर्श को मानते हैं और उनके द्वारा दी गई सूचना के आधार पर काम करते हैं। मन्त्री नीति का निर्धारण करते हैं, ऐसा करने में वे जनता की मांगों व जनमत का काफी ध्यान रखते हैं। पार्लियामेंट में उन्हें अपनी नीति स्वीकृत कराना पड़ती है और स्थायी अधिकारी भी मन्त्रियों की नीति को कार्यान्वित करने में काफी तटस्थता से काम करते हैं।

विधि निर्माण के क्षेत्र में जहाँ तक विनियमों, नियमों अर्थात् विभागीय विधि निर्माण का सम्बन्ध है, उसके निर्माण के लिए उत्तरदायित्व प्रायः पूर्ण रूप से प्रशासकों का है, यद्यपि मन्त्री उसमें परिवर्तन कर सकता है और उस पर अपनी स्वीकृति देता है। गत वर्षों में इस प्रकार के विधि निर्माण में बहुत वृद्धि हुई है। इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्री करता है और मन्त्री ही पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी समझा जाता है। परन्तु वास्तव में, रेम्ज म्यूर के मतानुसार, कैबिनेट की अधिनायकशाही के अतःगत नौकरशाही की शक्ति बहुत बढ़ गई है। इस विषय में ई. ० स्टॉस का मत है कि उच्च नागरिक सेवक एक प्रकार के स्थायी राजनीतिज्ञ होते हैं, जो मन्त्री के निर्देशानुसार नहीं, वरन् उसके साथ काम करते हैं और जिनका भाग इस सहकारी प्रयत्न में सरकार के कार्य क्षेत्र में अत्यधिक विस्तार होने के कारण अनिवार्य बहुत बढ़ गया है। साथ ही वे प्रशासनतन्त्र के प्रभावी स्वामी होते हैं और केवल अत्यधिक सुदृढ़ मन्त्री ही उनको उनके क्षेत्र में चुनौती दे सकता है। यह सच है कि आज स्थायी सेवकों की संख्या व कार्यों में बहुत वृद्धि हुई है, किन्तु उनके ऊपर मन्त्रियों का भी नियन्त्रण रहता है और मन्त्री पार्लियामेंट के प्रति उत्तरदायी हैं। यदि यह माना भी जाये कि ब्रिटेन में नौकरशाही है तो यह कहना उचित होगा कि यह नियमित अथवा उत्तरदायी नौकरशाही है और इनका उद्देश्य उत्तरदायी शासन है स्वेच्छाचारी अथवा अत्याचारी शासन नहीं है।

2. संयुक्त राज्य अमरीका में नागरिक सेवाएँ

संयुक्त राज्य अमरीका की नागरिक सेवाओं पर विचार करते समय सबसे पहले लूट की पद्धति (spoils system) का प्रश्न सामने आता है। इस पद्धति का आरम्भ राष्ट्रपति जकसन द्वारा 1828 में हुआ था और लगभग 50 वर्ष तक यह जोरों से प्रचलित रही। इसके अनुसार राष्ट्रीय, राज्यीय तथा स्थानीय प्रशासन की शाखाओं में प्रायः सभी सरकारी नौकरियाँ लूट की दृष्टि से देखा जाता था और राष्ट्रपति के चुनाव के साथ लाखों पदों को विजयी दल के समर्थकों से भरा जाता था तथा पुराने सेवकों को हटा दिया जाता था। इस पद्धति का आधार योग्यता न होकर राजनीतिक या, अर्थात् जीतने वाले का सरकारी नौकरियाँ लूट का रूप में दी जाती थी। दलों के लिए काम करने वाले व्यक्तियों के सामने यही आवश्यक रहता था और राष्ट्रीय सम्मेलनों तथा अन्य अवसरों पर राजनीतिक कार्यकर्त्ता कहा करते थे कि वे इसीलिए तो दल का काम करते हैं। इस दोषयुक्त प्रथा के परिणामस्वरूप सम्पूर्ण सार्वजनिक सेवाएँ और सार्वजनिक जीवन अत्यन्त दूषित और निकृष्ट हो गया था। राष्ट्रपति और कैबिनेट के सदस्यों का बहुत सा समय कांग्रेस के सदस्यों के समर्थकों के लिए नौकरियाँ देने सम्बन्धी सिफारिशों सुनने में ही बीतता था। सरकारी नौकरियों में पदों के लिए योग्यता, अनुभव, पदावधि की सुरक्षा आदि जैसी आवश्यक दशाओं और सरकारी सेवकों की स्वतन्त्र व निष्पक्ष आयोग द्वारा नतीजे के

पद तक के सभी पद आते हैं। 1948 की योजना के तहत इन सेवाओं को अग्रलिखित चार श्रेणियों में पुनर्गठित किया गया है—अण्डर सेक्रेटरी, सुपरिटेण्डेंट, असिस्टेंट सुपरिटेण्डेंट और असिस्टेंट। इन सेवाओं के लिए भर्ती लिखित परीक्षा अथवा इंटरव्यू अथवा दोनों प्रकार से सधीय लोक सेवा आयोग द्वारा की जाती है।

राज्य सेवाएँ—यद्यपि भारतीय प्रशासन सेवा और भारतीय पुलिस सेवा को राज्य में उच्च प्रशासनिक व पुलिस पदों की आवश्यकताओं के आधार पर संगठित किया गया है और इन सेवाओं के सदस्य विभिन्न विभागों व जिलों में प्रायः सभी उच्च स्थानों पर नियुक्त होते हैं, फिर भी प्रत्येक राज्य में राज्य की सेवाओं के लिए भी व्यवस्था है। राज्य की सेवाएँ राज्य के अधीन विभिन्न विभागों तथा प्रशासन व पुलिस विभागों के अधीन स्थानों पर कार्य करती हैं। राज्य की सेवाओं में भी सबसे महत्वपूर्ण स्थान प्रशासन शाखा है। तहसीलों के अधिकारी, राज्य प्रशासन सेवा के सदस्य हैं। अथवा दो महत्वपूर्ण सेवाएँ पुलिस और याय विभाग की हैं। इनके अतिरिक्त विभिन्न विभागों में प्राविधिक तथा विशेष ज्ञान प्राप्त व्यक्तियों की भर्ती की जाती है इन सेवाओं के सदस्यों को सविधान में दिये गये सभी संरक्षण प्राप्त हैं, किन्तु उनकी सेवा सम्बन्धी शर्तें राज्य सरकार द्वारा बनाये गये कानून और उनके अधीन बने विनियमों से विनियमित होती हैं।

लोक सेवा आयोग—भारत के सविधान के अन्तर्गत एक सधीय लोक सेवा आयोग तथा विभिन्न राज्यों के लिए अलग अलग लोक सेवा आयोग बनाने की व्यवस्था है। सधीय लोक सेवा आयोग के सभापति और सदस्यों की नियुक्ति राष्ट्रपति करता है। राज्य लोक सेवा आयोग के सभापति और सदस्यों की नियुक्ति उस राज्य का राज्यपाल करता है। सविधान का यह भी आदेश है कि प्रत्येक लोक सेवा आयोग के सदस्यों में जहाँ तक हो सके, आधे व्यक्ति ऐसे होंगे जिन्होंने जो अपनी नियुक्ति के समय भारत या राज्य सरकार के अधीन कम से कम दस वर्ष तक कोई पद धारण कर चुके हों। राज्य के लोक सेवा आयोग का सदस्य पद ग्रहण से 6 वर्ष की अवधि तक अथवा 60 वर्ष की आयु तक, जो भी इनमें से पहले हो, अपना पद धारण करेगा। सधीय लोक सेवा आयोग का सदस्य राष्ट्रपति को सम्बोधित लेख द्वारा अपने पद से त्यागपत्र दे सकता है अथवा उसे इस प्रकार हटाया भी जा सकता है—किसी भी आयोग के सभापति या सदस्य को केवल राष्ट्रपति के आदेश द्वारा हटाया जा सकता है, हटाने का आधार कदाचार होगा और ऐसा तभी किया जा सकेगा, जबकि उस मामले का सर्वोच्च न्यायालय को सौंपा जाय और वह इस प्रकार की सिफारिश करे। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति इनके सभापतियों अथवा सदस्यों को केवल अपने आदेश द्वारा अग्रलिखित आधारों पर हटा सकता है—(अ) यदि उसे अधिकार प्राप्त न्यायालय दिवालिया माने, (आ) वह अपने पद के अतिरिक्त किसी दूसरे लाभ के पद पर कार्य करने लगे, (इ) भ्रष्टाचार या क्षीर की असमर्थता के कारण यदि वह राष्ट्रपति की सम्मति में अपने पद के अयोग्य हो गया हो। साथ ही कोई भी सदस्य अपनी कार्यावधि पूर्ण होने पर फिर न नियुक्त नहीं किया जा सकता।

राष्ट्रपति तथा गवर्नर को अपने अधीन आयोगों से सम्बन्धित अग्रलिखित बातों के विषय में नियम निर्धारण के अधिकार प्राप्त हैं—(अ) सदस्यों की संख्या और उनकी सेवा की शर्तें, (आ) उनके अधीन कमचारियों व उनकी सेवा की शर्तें। परन्तु आयोग के किसी सदस्य की सेवा की शर्तों में उनके कार्यकाल में कोई ऐसा परिवर्तन नहीं किया जा सकता जिसका परिणामस्वरूप उसे हानि पहुँचे। आयोग की सदस्यता समाप्त होने पर—(1) सध लोक सेवा आयोग का सभापति सरकार के अधीन कोई वृत्तिक पद प्राप्त नहीं कर सकता। (2) राज्य आयोग का सभापति केवल सध लोक सेवा आयोग का सभापति अथवा सदस्य नियुक्त हो सकता है। (3) सध लोक सेवा आयोग का कोई सदस्य केवल सध या राज्य के किसी लोक सेवा आयोग का सभापति

से इण्डियन सिविल सर्विस के सदस्य के द्र तथा प्राप्ति के सभी प्रशासनिक विभागों में ऊँचे पदों पर कार्य करते थे। वे योग्य व अनुभवी होते थे, परन्तु उनकी इस आधार पर कड़ी आलोचना की जाती थी कि उनमें से अधिकतर न तो इण्डियन (भारतीय) थे, न सिविल (विनीत) थे (क्योंकि उनमें तो बहुत अकड़ थी) और न सेवक ही थे (क्योंकि वे अपने को जनता का सेवक न समझते थे)। अन्त में, 15 अगस्त 1947 को भारत के स्वतन्त्र होने पर अधिकतर अंग्रेज भारत सरकार की सेवा से अलग हो गये और समाज में उच्च पदाधिकारियों की एकदम बड़ी कमी अनुभव हुई। स्वतन्त्रता मिलने पर इण्डियन सिविल सर्विस के स्थान पर भारतीय प्रशासन सेवा (I A S) की स्थापना हुई। इसमें प्रतियोगी परीक्षा द्वारा साधारण भर्ती के अतिरिक्त उच्च अधिकारियों की कमी पूरी करने के लिए विशेष भर्ती भी की गयी।

भारत के संविधान में सावजनिक सेवाओं सम्बन्धी उपबन्ध—प्रजातन्त्र में यह स्वीकार किया जाता है कि जनता अपने निर्वाचित प्रतिनिधियों द्वारा शासन चलाती है, अतः यह स्पष्ट है कि वे अधिकारी और कर्मचारी जो प्रशासन कार्यों का संचालन करते हैं जनता अर्थात् विधान मण्डल के अधीन होने चाहिये। इसीलिए संविधान में कहा गया है कि सब सरकार और राज्य सरकारों के अधीन सेवाओं में भर्ती किये जाने वाले व्यक्तियों की भर्ती और उनकी सेवा की शर्तें सच या राज्य के विधानमण्डल ही कानून द्वारा निर्धारित करेंगे। सभी अखिल भारतीय सेवाओं—सैनिक तथा नागरिक—के सदस्य अपने पदों पर राष्ट्रपति के प्रसाद पत्र ही रह सकते हैं, ऐसे ही राज्य सरकारों के अधीन सेवाओं के सदस्य राज्यपाल के प्रसाद पत्र रह सकते हैं। इसका व्यवहार में यही जय है कि सरकारी सेवकों को अपने पदों से केवल अपराध, अनुशासन भंग अथवा कृतव्यय न पालन करने के गम्भीर दोष के आधार पर ही पद निवृत्ति के पूरा हटाया जा सकता है। संविधान में यह भी कहा गया है कि कोई नागरिक (सावजनिक) सेवा का सदस्य अपने पद से तब तक नहीं हटाया जायगा अथवा उसके पद की अवधि नहीं की जायगी जब तक कि उसके विरुद्ध की जाने वाली कार्यवाही के सम्बन्ध में उसे अपने बचाव के लिए उचित अवसर न दिया जाय। इस प्रकार सरकारी सेवाओं के सदस्यों को उनके पदों की सुरक्षा का पूरा आश्वासन दिया गया है। संविधान में लोक सेवा की आधारभूत बातों—पदाधिकार, अधिकार, वेतन, विशेषाधिकार और भर्ती का ढग आदि—के विषय में यह ध्यान रखा गया है कि जन कल्याणकारी राज्य के प्रशासनतन्त्र की और योग्य, ईमानदार और व्यापक दृष्टि सम्पन्न व्यक्ति आकृष्ट हों।

वर्तमान सावजनिक सेवाओं का वर्गीकरण—संविधान में कहा गया है कि यदि राज्य सभा अपने प्रस्ताव द्वारा घोषित करे कि राष्ट्रीय हित में एक या अधिक प्रकार की अखिल भारतीय सेवाएँ सच व राज्यों के लिए स्थापित की जायें, तो संसद कानून द्वारा उन्हें स्थापित कर सकती है, परन्तु इस सम्बन्ध में राज्य सभा का प्रस्ताव कुल उपस्थित सदस्यों के दो तिहाई मतों से पास होना आवश्यक है। अब भारतीय सच में तीन प्रकार की सेवाएँ हैं—एक वे जो केवल सच सरकार के अधीन हैं, दूसरी वे जो राज्यों के अधीन हैं और तीसरी वे जो सच तथा राज्यों दोनों के ही अधीन कार्य करेंगी। अखिल भारतीय सेवाओं का उद्देश्य सच तथा राज्यों के अधीन सभी उच्च व महत्त्वपूर्ण पदों के लिए अधिकारियों की व्यवस्था करना है। उनकी भर्ती अखिल भारतीय स्तर पर होती है। अतः उनसे आशा है कि वे प्रशासन में उच्च स्तर तथा कार्यकुशलता का परिचय देंगी। इस व्यवस्था का लाभ यह भी है कि इसमें सच की एकता सुदृढ़ रहेगी तथा राष्ट्रीयता की भावना में वृद्धि होगी। अखिल भारतीय सेवाओं के लिए प्रति वर्ष संघीय लोक सेवा आयोग एक सम्मिलित प्रतियोगी परीक्षा करता है। इन सेवाओं में भारतीय प्रशासन सेवा, भारतीय पुलिस सेवा, भारतीय विदेश सेवा, भारतीय सखा तथा परीक्षण सेवा इत्यादि प्रमुख हैं।

केन्द्रीय सेक्रेटेरियट की सेवाएँ—इन सेवाओं में सहायक पद से लेकर अण्डर-सेक्रेटरी के

पद ग्रहण कर सकता है। (4) किसी राज्य लोक सेवा आयोग का सदस्य भी केवल सघ लोक सेवा आयोग या अथ किसी राज्य लोक सेवा आयोग का सभापति अथवा सदस्य बन सकता है। इन शर्तों का सरल तात्पर्य यह है कि लोक सेवा आयोग के सदस्यों को किसी अन्य प्रकार के सरकारी पद नहीं मिल सकते। परन्तु पद निवृत्ति के बाद वे विधानमण्डलों के सदस्य अवश्य चुने जा सकते हैं। इस अनुच्छेद के अनुसार उनके सावजनिक जीवन का प्रायः अन्त ही हो जाता है। वास्तव में लोक सेवा आयोग की स्वतन्त्रता व निष्पक्षता को सुरक्षित बनाये रखने का यह एक प्रयत्न है। उनका व्यय भी सम्बन्धित सरकारों की सचिव निधियों पर भारित है।

लोक सेवा आयोगों के कार्य—इनका प्रथम कर्तव्य अपने अधीन सेवाओं में नियुक्तियाँ कराने के हेतु परीक्षाओं की व्यवस्था करना है। इन आयोगों से अग्रलिखित विषयों में परामर्श लेना आवश्यक है—(1) नागरिक सेवाओं और पदों के लिए भर्तियों से सम्बन्धित सभी मामलों पर, (2) इन सेवाओं और पदों पर नियुक्तियाँ करने में किन सिद्धान्तों का पालन किया जाय तथा पदोन्नति और तबादले के क्या सिद्धान्त हों, (3) सरकारी सेवकों में अनुशासन सम्बन्धी सभी मामलों पर, (4) किसी भी सरकारी सेवक द्वारा या उसकी ओर से किसी भी दावे पर, जैसे उसके विरुद्ध सरकारी अधिकारी की हस्तियत से किये गये किसी कार्य के सम्बन्ध में चलायी गयी किसी भी याचिका कायवाही का व्यय सभ्र अथवा राज्य सरकार के कोष से दिया जाय या नहीं, और (5) राष्ट्रपति अथवा गवर्नरों द्वारा जो मामला सम्बन्धित आयोगों को भेजा जाय उसके विषय में परामर्श देना इन आयोगों का कर्तव्य है।

परन्तु राष्ट्रपति और गवर्नरों को अपने अधीन आयोगों के विषय में ऐसे नियम बनाने की शक्ति भी मिली है, जिसके अनुसार वे निर्धारित मामलों को साधारणतया अथवा विशेषतः आयोगों के परामर्श की सीमा से बाहर रख सकते हैं। साथ ही विधानमण्डलों को अपने अधीन सेवाओं के विषय में सम्बन्धित आयोगों को अतिरिक्त कृत्य सोपन के लिए कानूनी व्यवस्था करने की शक्ति भी प्राप्त है। सविधान में यह भी व्यवस्था है कि प्रत्येक लोक सेवा आयोग अपने कार्यों की वार्षिक रिपोर्ट राष्ट्रपति अथवा गवर्नर उन रिपोर्टों को अपनी ओर से स्मृति-पत्र सहित सम्बन्धित विधानमण्डलों के सामने रखवाये। स्मृति-पत्र में ऐसे मामलों का उल्लेख भी होता है जिसमें सरकारी ने आयोगों के परामर्श को न माना हो और साथ में न मानने का कारण भी दिये जाते हैं।

सेवा सम्बन्धी शर्तों का विनियमन और मूल अधिकार—सविधान द्वारा विधानमण्डलों को सावजनिक सेवाओं की शर्तों के विषय में नियम बनाने के अधिकार मिले हैं, किन्तु प्रश्न यह है कि क्या सरकारी नौकर होने के कारण उनकी भाषण, लेखन व सङ्गठन की स्वतन्त्रता को सीमित किया जा सकता है? अन्य देशों में भी उनके राजनीतिक कार्यवाहियों के भाग लेने के प्रश्न उठे हैं और उनके निगम हुए हैं। ब्रिटेन में सरकारी नौकरों को मतदान करने का अधिकार है, किन्तु वे सक्रिय रूप से किसी भी राजनीतिक कार्यवाही में भाग नहीं ले सकते। वहीं से सावजनिक सेवाओं की राजनीति के प्रति तटस्थता की प्रथा चली जा ससदीय पद्धति में आवश्यक और अति उपयोगी है। उसी प्रथा को हमारे देश में माना गया है। अतः जबकि प्रत्येक नागरिक को भाषण व लेखन की स्वतन्त्रता है, कोई भी सरकारी सेवक राजनीतिक भाषण नहीं दे सकता। इस मूल अधिकार का सीमित करना नहीं वरन् सरकारी सेवा को नियमित करना समझा जाता है और यह उचित है। उन देशों की भाँति भारत में भी सरकारी सदस्यों का अपने सङ्गठन बनाने के अधिकार हैं, जो उनकी मांगों को समय-समय पर सरकार के सामने रखते हैं। नियमों के अनुसार नोटिस आदि देने पर वे हड़ताल करने का भी अधिकार रखते हैं। परन्तु आवश्यक सेवाओं के सदस्यों के ऐसे अधिकार (जैसा कि राज्य की सुरक्षा और जनहित में आवश्यक है) अधिक सीमित और प्रतिबंधित हैं।

राज्य के आर्थिक संगठन

1. प्रजातन्त्र—राजनीतिक और आर्थिक

राजनीति और प्रजातन्त्र अर्थात् शासन प्रणाली के रूप में प्रजातन्त्र व विभिन्न पहलुओं का विवेचन पूर्वगामी अध्यायों में किया जा चुका है। उनके साथ में ही प्रजातन्त्र के राजनीतिक संगठन का भी सविस्तार विवेचन दिया गया है। परन्तु वर्तमान काल में प्रजातन्त्र के आर्थिक पहलु का महत्त्व बहुत बढ़ गया है। व्यक्तिवाद का युग बीते हुए काफी समय हो चुका है और अब तो समाजवाद का प्रसार वेग के साथ बढ़ रहा है। समाजवाद के विभिन्न रूप हैं, जिनके प्रभाव में विभिन्न राज्यों ने प्रजातन्त्र शासन प्रणाली के साथ आर्थिक प्रजातन्त्र की समस्याओं को धपनाया है। आज के विश्व में प्रजातन्त्र का विकल्प सर्वाधिकारवादी राज्य अथवा अधिनायकतन्त्र है और विभिन्न प्रकार के अधिनायकतन्त्रों में भिन्न भिन्न प्रकार के आर्थिक संगठनों का स्थापित किया गया है। इस अध्याय में हमारा प्रयोजन यह दिखाना है कि सांविधानिक राज्यों में वास्तविक आर्थिक प्रजातन्त्र की स्थापना के लिए क्या प्रयत्न किये गये हैं और किय जा रहे हैं। हम यह भी देखने का प्रयत्न करेंगे कि सांविधानिक राज्य आर्थिक संगठन की समस्याओं पर किस प्रकार नियंत्रण करता है।

राजनीतिक व आर्थिक शक्तियाँ—वर्तमान युग में दोनों प्रकार की शक्तियों के बीच सम्बन्ध का प्रदेन बड़ा महत्त्वपूर्ण है। अतः यहाँ पर हम इन शक्तियों के बीच चल रहे सघर्ष की ओर सकेत करेंगे। सत्ता की प्राप्ति के लिए प्रत्येक युग में सघर्ष चला है। उदाहरण के लिए, मध्य युग में सदियों तक 'आध्यात्मिक' और 'लौकिक' शक्तियाँ अर्थात् धर्म गुरुओं तथा शासकों के बीच सघर्ष चला, परन्तु वर्तमान काल में सत्ता के लिए सघर्ष का रूप भिन्न है। वास्तव में, आजकल सघर्ष राजनीतिक और आर्थिक शक्तियों के बीच में है। अतीत में राजसत्ता (अर्थात् राजनीतिक शक्ति) को अंतिम अथवा सर्वोच्च सत्ता माना जाता रहा, किन्तु कुछ विचारधाराओं में समर्थक अब इस तथे को नहीं मानते। उदाहरण के लिए, श्रम-संघवादी राज्यों की सत्ता को आर्थिक क्षेत्र में किसी भी प्रकार के हस्तक्षेप का अधिकार नहीं देते अर्थात् उस राजनीतिक क्षेत्र तक ही सीमित करने में विश्वास करते हैं। अब समाजवादी व साम्यवादी भी मजदूर सघर्ष की शक्ति अर्थात् आर्थिक शक्ति के महत्त्व पर बल देते हैं। यदि यह कहा जाये कि आजकल आर्थिक शक्ति सर्वोच्चता का दावा करती है तो अत्युक्ति न होगी, यद्यपि कानूनी दृष्टि से अभी तक सर्वोच्चता राजनीतिक शक्ति की ही है। दोनों शक्तियों के सघर्ष में मेकाइवर का कथन है—राजनीतिक शक्ति की सीमाएँ निश्चित होती हैं, किन्तु आर्थिक शक्ति सीमाओं से नहीं बंधी है। आर्थिक शक्ति के पास बहुत सारे सशस्त्र हैं और राजनीतिक शक्ति के पास बहुत ही कम। राजनीतिक शक्ति को खल में युद्ध करना पड़ता है, जबकि आर्थिक शक्ति को गोपनीयता का लाभ है।¹

उपर्युक्त विचारों को हम, सरल शब्दां में, इस प्रकार रख सकते हैं। साम्यवादियों के अनुसार पार्श्वोत्पन्न प्रजातन्त्रिय दशों में सच्चा प्रजातन्त्र नहीं बरन् पूँजीपति वर्ग का शासन है अर्थात् प्रत्यक्ष व परोक्ष साधनों द्वारा पूँजीपति वर्ग ने शासन तन्त्र पर अपना नियन्त्रण कायम किया हुआ है। बहुधा यह भी कहा जाता है कि इन दशों में चुनाव जीतने के लिए बहुत धन चाहिए, अतएव राजनीतिक दल धनिक वर्ग के अप्रत्यक्ष नियन्त्रण अथवा अनुचित प्रभाव के अधीन है। इस कथन में सत्य का काफी घना हिस्सा है कि धनी व्यक्ति और पूँजीपति अपनी आर्थिक शक्ति के द्वारा राजनीतिक शक्ति पर बहुत प्रभाव डालते हैं। जनमत निर्माण के प्रमुख साधनों में से एक अत्यन्त महत्त्वपूर्ण साधन समाचार-पत्र भी धनी व्यक्तियों के नियन्त्रण में रहते हैं। इस प्रकार अनिष्ट व सम्पत्तिशाली वर्ग शासनतन्त्र पर अपना प्रभुत्व जमाते हैं और उस अपने लाभ का साधन बनाने का प्रयत्न करते हैं। दूसरी ओर संगठित मजदूर वर्ग भी राज्य पर अपना प्रभुत्व जमाने का प्रयत्न करते हैं और साम्यवादी देशों में राज्य शक्ति पर उनके दला का नियन्त्रण है।

सम्पत्ति का महत्त्व—सामाजिक जीवन में धन व सम्पत्ति का सदा ही बड़ा महत्त्व रहा है और आज का युग तो इसी कारण पूँजीवादी युग कहलाता है, जिसका साम्यवादी अंत करना चाहते हैं। सम्पत्ति का प्रश्न एक आधारभूत प्रश्न है, जिसका कोई सरल उत्तर नहीं है। मनाषान्तिका के अनुसार मनुष्यों की अनेक आधारभूत प्रवृत्तियों में से एक अत्यधिक महत्त्वपूर्ण प्रवृत्ति सम्पत्ति के अजन की है और इसका आधार सुरक्षा की मूल प्रवृत्ति है। यह सच है कि सम्पत्ति से सुरक्षा प्राप्त होती है, क्योंकि धनी व सम्पत्तिशाली व्यक्तियों को भूख मरने का भय नहीं रहता। इसी प्रवृत्ति के कारण प्रायः सभी मनुष्य सम्पत्ति का अजन करते हैं और उसके स्वामी बने रहना चाहते हैं। सम्पत्ति की सत्ता सभी दशों व समाजों में किसी न किसी रूप में प्राचीन काल से चली आ रही है। किसी वस्तु पर किसी एक व्यक्ति या व्यक्ति समूह का अन्तर्गत नियन्त्रण और स्वामित्व ही सम्पत्ति कहलाता है। यह मकान मरा है, वह भूमि उसकी है, मकान और भूमि विभिन्न प्रकार की सम्पत्ति है। इसी का यह कथन सच है कि सम्पत्ति के उदय के साथ-साथ ही 'भेरा' और 'तरा' की उत्पत्ति और विकास हुआ।

कुछ विचारक यह मानते हैं कि धन या सम्पत्ति व्यक्तिगत प्रयत्नों का फल है, अतः उन्हें उसके उपयोग का अधिकार होना चाहिए और राज्य को उस अधिकार में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। परन्तु जब इस विचार को स्वीकार नहीं किया जाता। वास्तव में, बहुत सीमा तक धन समाज की रचना है। जमींदार व भूमिपति भूमि पर भी कुछ भी नहीं करते, किन्तु स्वामित्व उनका माना जाता है। शहर में मकानों और भूमि की कीमत बढ़ने का कारण शहरों में बढ़ती हुई जनसंख्या तथा अन्य सामाजिक दशाएँ हैं, अतएव इनके स्वामियों को बढ़ती हुई कीमतों पर क्या अधिकार है? ऐसे ही उद्योगों में अधिकांश उत्पादन का श्रेय श्रमिकों को है, जिन्हें पैटेंट भर मजदूरों भी कठिनाई से मिलती है और जिन पूँजीपतियों ने शोषण द्वारा धन कमाकर कारखानों में लगाया है, वे सम्पूर्ण अतिरिक्त अर्थ (surplus value) के अधिकारी हो जाते हैं। इसी आधार पर बाल मावस ने अतिरिक्त अर्थ के सिद्धांत का प्रतिपादन किया।

कुछ अन्य विचारकों के अनुसार, सम्पत्ति परिश्रम और योग्यता का फल है। अतः यहाँ पर इस सिद्धांत से सम्बन्धित पहलुओं पर भी विचार करना उपयुक्त होगा। इस विषय में कुछ मतों का संक्षिप्त विवेचन इस प्रकार है। कुछ आदर्शवादियों के अनुसार सबको समान पारिश्रमिक मिलना चाहिए। यह मत 'यावोचित' नहीं ठहराया जा सकता, क्योंकि कम परिश्रम करने वाले को अधिक परिश्रम करने वाले समान समझा जायगा। इससे समाज में आलस्य फैलेगा और प्रगति रुक जायगी, किन्तु हम यह कहेम कि पारिश्रमिक में अन्तर कम से कम में होना चाहिए और उसका निर्धारण कई आधारों पर होना चाहिए। कुछ विचारकों के अनुसार पारिश्रमिक

बाजार की सोदेवाजी पर निर्भर होना चाहिए। यदि ऐसा होने लगे तो अनेक उच्च वेतन वाल पदा के लिए बहुत कम धन पर व्यक्ति मिल जायें। साथ ही जिन धर्मियों व हित में सरकार निम्नतम वेतन सम्बन्धी कानून बना रही है वह सब व्यव हो जायगा। नैतिक दृष्टि से भी यह सिद्धांत माय नहीं है, क्योंकि जिनके पास अपन परिश्रम के अतिरिक्त वचन या खाने को कुछ नहीं उह भूखा मरना पड़ेगा या चिन्त होकर अत्यधिक कम वेतन स्वीकार करना होगा।

वास्तव में, आदर्श सिद्धांत तो यह है कि प्रत्येक व्यक्ति अपनी योग्यतानुसार समाज हित में श्रम करे और उसे उसकी आवश्यकताओं की पूर्ति के लिए पारिश्रमिक दिया जाय। परंतु यह सिद्धान्त आदर्श समाज में ही क्रियावित हो सकेगा। इस विषय में लास्की का मत माय है। वह कहता है कि प्रत्येक व्यक्ति को श्रम करने पर एक निर्धारित निम्नतम पारिश्रमिक तो मिलना ही चाहिए। पारिश्रमिक निर्धारण में योग्यता, कार्यकुशलता और उसकी उपयोगिता पर भी ध्यान दिया जाना चाहिए। स्वस्थ आर्थिक व्यवस्था के लिए यह आवश्यक है कि सम्पत्ति के अधिकार पर राज्य का नियंत्रण हो।

लास्की के मतानुसार निजी सम्पत्ति का विचार पूणतया अमाय नहीं है। सम्पत्ति का हाना व्यक्तित्व की अभिव्यक्ति और विकास के लिए आवश्यक है, परन्तु सम्पत्ति अपने परिश्रम द्वारा अर्जित हानी चाहिए और व्यक्तिगत प्रयत्न इस प्रकार से संगठित हान चाहिए कि उनके द्वारा समाज का हित हो। यह मात्रा में इतनी अधिक हानी चाहिए कि इसका स्वामी केवल उसी के आधार पर समाज में शक्ति और मान पाय और साथ ही यह इतनी कम भी न हो कि इसका स्वामी अपने व्यक्तित्व का पूण विकास कर सकने में अपन का असमर्थ पाये। इस प्रकार अनुचित उपायों द्वारा तथा उत्तराधिकार में प्राप्त सम्पत्ति पर व्यक्तियों के स्वामित्व का अधिकार उचित नहीं, इन पर भी लास्की विषया स्त्री के जीवन-यापन और बच्चों की शिक्षा आदि के लिए उत्तराधिकार द्वारा प्राप्त सम्पत्ति को बुरा नहीं बताता और हम भी उसके मत से सहमत हैं, तब तक कि राज्य या समाज उन सबके लिए पूर्ण उत्तरदायित्व लेकर समुचित व्यवस्था न करे।

आज सभी विचारवान् व्यक्ति यह स्वीकार करते हैं कि राज्य को समाज के हित में सम्पत्ति के अजन, स्वामित्व और क्रय-विक्रय पर आवश्यक प्रतिबंध लगाने चाहिए अर्थात् ये सभी बातें राज्य द्वारा विनियमित और नियंत्रित होनी चाहिए। विना मेहनत के प्राप्त आय जैसे किराये व सूद की आमदनी पर कड़े प्रतिबंध लगाने उचित है। इसी उद्देश्य से जमींदारी व जागीरदारी प्रथा का अंत किया जा रहा है और किसानों एवं निधनों को कम सूद पर ऋण देने की सुविधाएँ सभी प्रगतिशील सरकारें बढ़ा रही हैं। गाँवों की जमींदारी की तरह शहरों की सम्पत्ति अर्थात् रहने के मकान से अधिक मकानों पर किसी व्यक्ति का अधिकार नहीं रहना चाहिए। साथ ही प्राकृतिक साधनों और भूमि पर राज्य का स्वामित्व होना चाहिए।¹ इस विषय में फाइनर का कथन है—“उन सभी देशों में जिनकी राजनीतिक पद्धतियाँ व हमने विवचन किया है, राजनीतिक सस्यायें, उद्योग और आर्थिक वितरण के ऊपर अपना नियंत्रण स्थापित करने में पहले से ही काफी आगे बढ़ चुकी हैं। इस प्रकार के नियंत्रण की मात्रा और उसके रूप में अनेक विभिन्नताएँ हैं। वास्तव में इनसे सम्बंधित प्रश्न ही आज के राजनीतिक जीवन के ऐसे प्रश्न हैं जिनके बारे में विभिन्न विरोधी मत व्यक्त किये गये हैं। नियोजित अर्थव्यवस्था, राज्यवाद (अर्थात् सर्वाधिकार-वादी राज्य), श्रम सघवाद, श्रेणी समाजवाद, समाजवाद, साम्यवाद आदि उन राज्यों में (जहाँ उनका जन्म हुआ तथा देशों में) विभिन्न प्रकार के हल हैं जिनकी अनेक समूह माँग कर रहे हैं अथवा जिनका विरोध हो रहा है।”²

¹ Laski H J *A Grammar of Politics* Chap 5

² Finer H *Theory and Practice of Modern Government* pp 21-28

उपयुक्त विचारों को हम, सरल शब्दों में, इस प्रकार रख सकते हैं। साम्यवादियों के अनुसार पार्श्वीय प्रजात शीय दशों में सच्चा प्रजात नही वरन् पूजीपति वग का शासन है अर्थात् प्रत्यक्ष व परोक्ष साधनों द्वारा पूजीपति वग न शासन त त्र पर अपना निय त्रण कायम किया हुआ है। बहुधा यह भी कहा जाता है कि इन दशों में चुनाव जीवन के लिए बहुत धन चाहिए, अतएव राजनीतिक दल धनिक वग के अप्रत्यक्ष नियन्त्रण अथवा अनुचित प्रभाव के अधीन है। इस कथन में सत्य का काफी घना है कि धनी व्यक्ति और पूजीपति अपनी आर्थिक शक्ति के द्वारा राजनीतिक शक्ति पर बहुत प्रभाव डालते हैं। जनमत निर्माण के प्रमुख साधना में स एक अत्य त महत्वपूर्ण मापन समाचार-पत्र नी धनी व्यक्तियों का नियन्त्रण में रहते हैं। इस प्रकार धनिक व सम्पत्तिशाली वग शासनतंत्र पर अपना प्रभुत्व जमाते हैं और उसे अपने लाभ का साधन बनाने का प्रयत्न करते हैं। दूसरी ओर संगठित मजदूर संघ भी राज्य पर अपना प्रभुत्व जमाने का प्रयत्न करते हैं और साम्यवादी देशों में राज्य शक्ति पर उनके दशों का निय त्रण है।

सम्पत्ति का महत्त्व—सामाजिक जीवन में धन व सम्पत्ति का सदा ही बड़ा महत्त्व रहा है और आज का युग तो इसी कारण पूजीवादी युग कहलाता है, जिसका साम्यवादी अंत करना चाहते हैं। सम्पत्ति का प्रश्न एक आधारभूत प्रश्न है, जिसका कोई सरल उत्तर नहीं है। मनाव्यक्तियों के अनुसार मनुष्यों की अनेक आधारभूत प्रवृत्तियों में से एक अत्यधिक महत्वपूर्ण प्रवृत्ति सम्पत्ति के अजन की है और इसका आधार सुरक्षा की मूल प्रवृत्ति है। यह सच है कि सम्पत्ति में सुरक्षा प्राप्त होती है, क्योंकि धनी व सम्पत्तिशाली व्यक्तियों को भूखे मरने का भय नहीं रहता। इसी प्रवृत्ति के कारण प्राय सभी मनुष्य सम्पत्ति का अजन करते हैं और उसके स्वामी बन रहना चाहते हैं। सम्पत्ति की सत्ता सभी देशों व समाजों में किसी न किसी रूप में प्राचीन काल से चली आ रही है। किसी वस्तु पर किसी एक व्यक्ति या व्यक्ति समूह का अत्यन्त नियन्त्रण और स्वामित्व ही सम्पत्ति कहलाता है। यह मकान मेरा है, वह भूमि उसकी है, मकान और भूमि विभिन्न प्रकार की सम्पत्ति है। रूसों का यह कथन सच है कि सम्पत्ति के उदय के साथ साथ ही 'मेरा' और 'तारा' की उत्पत्ति और विकास हुआ।

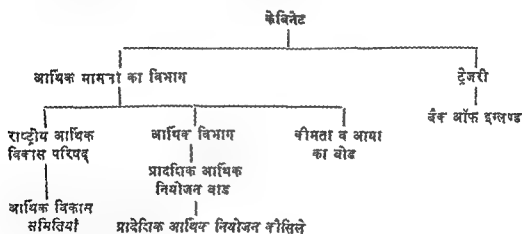
कुछ विचारक यह मानते हैं कि धन या सम्पत्ति व्यक्तिगत प्रयत्नों का फल है, अत उह उसका उपयोग का अधिकार होना चाहिए और राज्य का उस अधिकार में हस्तक्षेप नहीं करना चाहिए। परन्तु अब इस विचार का स्वीकार नहीं किया जाता। वास्तव में बहुत सीमा तक धन समाज की रचना है। जमींदार व भूमिपति भूमि पर भी कुछ भी नहीं करते, किन्तु स्वामित्व उनका माना जाता है। शहर में मकानों और भूमि की कीमत बढ़ने का कारण शहरों में बढ़ती हुई जनसंख्या तथा अन्य सामाजिक दशाएँ हैं, अतएव इनके स्वामियों को बढ़ती हुई कीमतों पर क्या अधिकार है? ऐसे ही उद्योगों में अधिकांश उत्पादन का श्रेय श्रमिकों को है, जिन्हें पट भर मजदूरों भी कठिनाई से मिलती है और जिन पूजीपतियों ने शोषण द्वारा धन कमाकर कारखानों में लगाया है, वे सम्पूर्ण अतिरिक्त अथ (surplus value) के अधिकारी हो जाते हैं। इसी आधार पर काल मानस ने अतिरिक्त अथ के सिद्धांत का प्रतिपादन किया।

कुछ अन्य विचारकों के अनुसार, सम्पत्ति परिश्रम और योग्यता का फल है। अत यहाँ पर इस सिद्धांत से सम्बंधित पहलुओं पर भी विचार करना उपयुक्त होगा। इस विषय में कुछ मतों का संक्षिप्त विवेचन इस प्रकार है। कुछ आदर्शवादियों के अनुसार सबको समान पारिधमिक मिलना चाहिए। यह मत योग्योचित नहीं ठहराया जा सकता, क्योंकि कम परिश्रम करने वाले को अधिक परिश्रम करने वाले के समान समझा जायेगा। इससे समाज में अत्यन्त फीका और प्रगति रुक जायेगी, किन्तु हम यह कहेंगे कि पारिधमिक में अंतर कम से कम से होना चाहिए और उसका निर्धारण कई आधारों पर होना चाहिए। कुछ विचारकों के अनुसार पारिधमिक

यह एक तथ्य है कि तथाकथित पूँजीवादी राज्यां में भी समाजवाद का प्रभाव बढ़ रहा है। ब्रिटेन में तो मजदूर दल के बढ़ते हुए प्रभाव और शासन के अंतर्गत कई महत्वपूर्ण उद्योगों का राष्ट्रीयकरण किया है। भारत सरकार ने भी सार्वजनिक क्षेत्र (Public sector) की वृद्धि के लिए अनेक उद्योगों का राष्ट्रीयकरण किया है, यथा जीवन बीमा, बैंकिंग, हवाई यातायात आदि। कुछ राज्य 'राष्ट्रीयकरण' के बजाय 'समाजीकरण' तथा 'सामाजिक नियंत्रण' की नीति को अधिक अच्छा समझते हैं। भारत सरकार ने भी 1969-70 में किये गये 14 बड़े बकायों का राष्ट्रीयकरण से पूर्व उन पर सामाजिक नियंत्रण स्थापित किया था। सम्पत्ति के समाजीकरण के कई तरीके हैं, समाजीकरण राष्ट्रीयकरण से भिन्न प्रक्रिया है।¹

2 ग्रेट ब्रिटेन में आर्थिक संगठन

भूतपूर्व प्रधानमंत्री हैरोल्ड विलसन द्वारा 1964 में नई सरकार के निर्माण में आर्थिक मामलों के विभाग की रचना एक अति महत्वपूर्ण और प्रवादमय बात थी। इस विभाग ने ट्रेजरी आर्थिक नियोजन और वाइ आफ ट्रेड से प्रादेशिक विकास के उत्तरदायित्व को ले लिया। इस प्रकार विभाग ने आर्थिक साधनों के नियोजन के ऊपर नियंत्रण धारण किया और यह विभिन्न आर्थिक विभागों के कार्यों में मध्यस्थता का केंद्र बन गया। अब राष्ट्रीय योजना इसी विभाग द्वारा बनाई जाती है, जिस कार्य में राष्ट्रीय आर्थिक विकास परिषद् सहायता करती है। आर्थिक नीति के वित्तीय पहलू का उत्तरदायित्व अभी तक ट्रेजरी के हाथ में है। अंतिम उत्तरदायित्व कबिनेट और आर्थिक मामलों की समिति में निहित है, इस समिति का चेयरमैन स्वयं प्रधानमंत्री होता है। आर्थिक नियोजन के तंत्र का चार्ट निम्न है।²



3 इटली में तिगमित राज्य

मुसोलिनी के अधीन फासीवादी सरकार ने राज्य के सम्पूर्ण आर्थिक जीवन को विनियमित किया। यह कार्य नियमा की एक नयी पद्धति द्वारा किया गया था। 1934 का कानून के अंतर्गत राष्ट्र के जीवन का राजनीतिक आर्थिक आधार पर संगठित किया गया। सबसे नीचे के स्तर पर श्रमिकों और स्वामियों के सिंडीकेट स्थापित किये गये। श्रमिका और स्वामियों के स्थानीय सिंडीकेटों के प्रांतीय संघ बनाये गये। राष्ट्रीय स्तर पर श्रमिका और स्वामियों के संघ या

¹ Friedrich Carl J. *Constitutional Government and Democracy* p. 492.

² Marder A. B. *British Government* p. 154

संगठन बनाये गये, जिनका गठन प्रांतीय सभों के प्रतिनिधियों से किया गया। राष्ट्रीय संघटना का श्रमिक स्वामियों की 22 राष्ट्रीय निगमों में मगठित किया गया। प्रत्येक निगम की एक कौंसिल थी जिसमें श्रमिकों व स्वामियों के सदस्य सभा के प्रतिनिधि रहे गये। बाईस निगमों की कौंसिला से मिलकर राष्ट्रीय कौंसिल बनाई गई, जिसे सम्पूर्ण वाणिज्यिक और औद्योगिक मामलों को नियंत्रित तथा विनियमित करने की शक्तियाँ प्रदान की गयीं। राष्ट्रीय कौंसिल की केन्द्रीय समिति में सभा के प्रतिनिधि फ्रांसिस्ट पार्टी का सेक्रेटरी और सभी मंत्री सदस्य थे। मुनीरिनी शासन का अर्थशास्त्र और निगमों के मंत्रालय का भी अध्यक्ष था।

इस प्रकार श्रमिकों और स्वामियों के संघों को अनिवार्य राष्ट्रीय सहयोग के अनिवार्य बनाया गया था। निगमों के मंत्रालय द्वारा, फ्रांसिस्ट सरकार ने औद्योगिक संघों के संगठन और रचना को नियंत्रित किया, उनके अधिकारियों की छुट्टी की और उन्हें विवश किया कि वे औद्योगिक विवादों में पक्ष निगम दें, साथ ही मजदूरों द्वारा हड़ताल और स्वामियों द्वारा कारखानों को बंद करने की मनाही की गई। निगमों के अन्तर्गत केन्द्रीय निगम कौंसिल ने एक प्रकार में सामाजिक, तकनीकी और आर्थिक पालियामेंट का कार्य किया। इस कौंसिल में विभिन्न निगमों द्वारा नियुक्त पूँजीपतियों व श्रमिकों के प्रतिनिधि थे। इसके द्वारा तथा इसकी सहायता से निगमों के मंत्रालय ने राज्य के सम्पूर्ण निगम संगठनों को समन्वित व नियंत्रित किया। इस विषय में मक्नी का कथन है—'फ्रांसिस्ट मित्रा'तक अनुसार निगम व्यवस्था का बड़ा गुण यह था कि इसने पूँजीवाद और सबहारा बग़ बाद के बीच पूँज सामंजस्य स्थापित किया और इस प्रकार सच्चे अर्थ में आर्थिक राज्य की रचना की। निगम योजना के बारे में यह कहा गया कि इसने व्यक्ति को उसके आर्थिक पद और हितों के द्वारा राज्य में सम्मिलित कर दिया और नागरिकता को स्थापित व अति महत्वपूर्ण बना दिया। यह सच है कि निगमों का विचार ही फ्रांसीसी पहनावे में श्रमिक संघवाद था।¹

4 सोवियत संघ में नियोजन

ऐसा माना जाता है कि नियोजन को लागू करने वाला प्रथम राज्य सोवियत संघ ही था। सोवियत संघ में समाजवादी अभिव्यवस्था को सभी क्षेत्रों में लागू किया गया है और इस प्रकार वहाँ पर पूँज नियोजन को अपनाया गया है। साथ ही वहाँ पर नियोजन का अविनाशकतन्त्र के अन्तर्गत लागू किया गया। राजकीय नियोजन आयोग पहले पंचवर्षीय योजनाएँ बनाता था और अब मध्य-वर्षीय योजनाएँ बनाता है। इस उद्देश्य से वह प्रत्येक उत्पादन इकाई—फ़ैक्ट्री, फ़ैक्टरी, महकरी संगठन आदि से आगामी नियोजन अवधि के लिए उत्पादन में प्रस्तावित वृद्धि के अनुमान एकत्रित करता है तथा उन तथ्यों का भी जिनके ऊपर इस प्रकार के निगम आधारित होते हैं। प्रत्येक उद्योग के लिए उत्तरदायी मंत्रालय इस सूचना को ऊपर तक ले जाना है, उस जाँचता है और समन्वित करता है। तब नियोजन आयोग पूँज योजना तैयार करता है और उसे दल की केन्द्रीय समिति के समक्ष प्रस्तुत करता है। उससे स्वीकृत हो जाने पर योजना सर्वोच्च सोवियत के सामान्य औपचारिक स्वीकृति के लिए प्रस्तुत की जाती है।

नियोजन आयोग अपना कार्य वित्त मंत्रालय से निरंतर सम्पर्क बनाये रखकर करता है, जो बजट द्वारा योजना की कार्यावधि के लिए आवश्यक पण्यों के लिए व्यवस्था करता है। नियोजन आयोग, वित्त मंत्रालय और केन्द्रीय समिति आपस में मिलकर वस्तुओं के मूल्यों के बारे में निर्णय करते हैं तथा विभिन्न प्रकार के कार्यों के लिए दिये जाने वाले पारिश्रमिक को भी नियंत्रित करते हैं। सम्पूर्ण योजना के भीतर ही आपस में योजनाएँ तथा अनेक विशेष योजनाएँ

दी जाती है। सोवियत संघ की भाँति ही चीन और अन्य साम्यवादी राज्यों में अधिनायकता ने अन्तर्गत पूँज तथा सत्तावादी नियोजन को अपनाया गया है। इसके विपरीत भारत ने प्रजातान्त्रिक नियोजन को लागू किया है।

5 भारत में प्रजातान्त्रिक नियोजन

प्रजातंत्र, समाजवाद और नियोजन—भारत ने प्रजातन्त्रात्मक पद्धति को सोच समझकर अपनाया है। 1964 से तो देश के प्रधान सत्ताबद्ध दल कांग्रेस ने 'प्रजातन्त्रात्मक समाजवाद' का ध्येय स्वीकार किया है। वास्तव में समाजवाद ध्येय है, जिसे प्रजातन्त्रात्मक तरीकों से प्राप्त करना है और उनमें नियोजन का स्थान प्रमुख है। चूँकि कुछ व्यक्ति अभी तक प्रजातंत्र, समाजवाद और नियोजन में असंगति देखते हैं, अतः इन तीनों के आपसी सम्बन्धों के महत्त्वपूर्ण पहलुओं का यहाँ पर, संक्षेप में, विवेचन करना उपयुक्त होगा। बहुत समय तक प्रजातंत्र को केवल मान शासन का ही एक रूप समझा गया, परन्तु अब सच्चे प्रजातंत्र का अर्थ उसका राजनीतिक रूप ही नहीं बरन् सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में भी प्रजातंत्र है। श्री जयप्रकाश नारायण का कथन है

प्रजातंत्र केवल राजनीतिक अधिकारों और शासन में जनता के भाग का ही प्रश्न नहीं है। प्रथम विश्व युद्ध के समय से, प्रजातंत्र का अर्थ वृद्धिपूर्ण माना में सामाजिक और आर्थिक याय, सम अवसर और औद्योगिक प्रजातंत्र है।¹ अतः यह एक निर्विवाद सत्य है कि आर्थिक स्वतन्त्रता और समता उतने ही महत्त्वपूर्ण हैं जितने कि राजनीतिक स्वतन्त्रता और समता। जबकि आर्थिक स्वतन्त्रता का अर्थ काम पाने का अधिकार और आवश्यकताओं की पूर्ति न होने से उत्पन्न चिन्ताओं से मुक्ति समझा जाता है, आर्थिक समता का अर्थ सभी के लिए अवसर की समता है। इस तथ्य को स्वीकार किया जाना चाहिए कि प्रजातंत्र आर्थिक प्रजातंत्र के बिना अधूरा है और आर्थिक प्रजातंत्र ही समाजवाद है। अतः यह आवश्यक है कि प्रजातंत्र और समाजवाद को मिलाकर ऐसी पद्धति का विकास किया जाये जो पूँजीवाद और साम्यवाद दोनों ही से ध्रुवतर हो। यहाँ यह भी स्पष्ट कर देना उचित होगा कि समाजवाद व्यक्तिवाद का दमन नहीं करता वास्तव में, यह तो असंख्य व्यक्तियों को आर्थिक और सांस्कृतिक वरदानों से छुटकारा दिलाता है।

अब यह प्रश्न उठता है कि क्या प्रजातंत्र और नियोजन साथ साथ चल सकते हैं? इस प्रश्न का उत्तर देने से पूर्व यह बताना आवश्यक है कि नियोजन क्या है और नियोजन क्या आवश्यक है? नियोजन एक प्रकार की प्रक्रिया अथवा तकनीक है। इसका अर्थ यह है कि अभीष्ट फल की प्राप्ति के लिए समुचित साधनों को अपनाया जाय, इसमें साधारण उद्देश्य भी निहित रहता है।² बदसती हुई परिस्थितियाँ व दशाओं के अनुकूल निर्धारित योजना में समय-समय पर सुधार करने आवश्यक हैं। संक्षेप में, नियोजन नवविषय के विषय में परिस्थिति के अनुसार बदलन वाला वृद्धिपूर्ण विचार है। विभिन्न लेखकों के अनुसार नियोजन के लिए अग्रलिखित पन्ना को उठाना आवश्यक है। (1) साधारण प्रशासकों द्वारा प्रभावी नियोजन के हेतु पूँज और स्पष्ट ध्येय का निर्धारण करना। (2) साधारण प्रशासकों द्वारा उस ध्येय की प्राप्ति के लिए नीति का निर्धारण, किन्तु ध्येय और नीति दोनों पर विधानमण्डल की स्वीकृति प्राप्त होनी चाहिए। (3) ध्येय की प्राप्ति के लिए निर्धारित नीति के अधीन प्राविधिक मार्गों व साधनों का निधारण। (4) अगला पग नियोजन के लिए नियोजन है, जिसका अर्थ है निर्दिष्ट ध्येय (पंच या सप्तवर्षीय योजना) को

¹ Art Problems of Democracy N I Patrika August 15 1961

² Planning is strictly a process with its associated techniques. It is a method of arriving at some desired results. It implies a general objective — H S Person

उप-ध्येयो यथा वार्षिक योजनाओं में विभक्त करना, जिससे कि प्रतिवर्ष के लिए आवश्यक कार्यों व दायित्वों को विभिन्न अभिकरणों, विभागों आदि को सौंप दिया जाय। (5) नियोजन के अंतर्गत किये गये प्रयत्नों से परिणामों को ठीक ठीक नापन की व्यवस्था।

नियोजन के महत्त्व और उपयोगिता के विषय में आज अधिक मतभेद नहीं है। अधिकतर विचारवान् व्यक्ति यह मानते हैं कि सामाजिक समता व आर्थिक याय पर आधारित अच्छे समाज का निर्माण आज की जटिल दशाओं में बिना बुद्धिपूर्ण नियोजन के सम्भव नहीं है। आर्थिक कार्यों का केन्द्रीभूत नियंत्रण नियोजन में निहित है। प्रजातान्त्रिक समाजवादियों के अनुसार नियोजन का दूसरा महत्त्व है प्रथम, अधिक यायपूर्ण समाज की ओर स्थायी प्रगति की एक अति आवश्यक राजनीतिक शक्त यह है कि उद्योगों पर नियंत्रण समाज का हो। दूसरे, अधिक कुशल आर्थिक व्यवस्था की स्थापना के लिए भी नियोजन अति आवश्यक है, क्योंकि ऐसी ही व्यवस्था में तेजी, मंदी व अभाव आदि के दोषों को दूर किया जा सकता है। इन्हीं कारणों से स्वतंत्र भारत में कणधारी ने देश के पुनर्निर्माण व जनता की समृद्धि के लिए नियोजन को अपनाया है।

कुछ समय पूर्व तक यह एक व्यापक विचार अथवा विश्वास था और अब भी कुछ व्यक्ति ऐसा सोचते हैं कि अधिक नियोजन का परिणाम अधिनायकशाही की स्थापना है, अर्थात् प्रजातन्त्र अथवा व्यक्तिगत स्वतंत्रता व नियोजन में परस्पर विरोध है। इस विचार के प्रतिनिधि प्रो० हाथेक की युक्तियों का सार, संक्षेप में, इस प्रकार है—नियोजक एक योजना के अनुसार सम्पूर्ण आर्थिक कार्यों पर केन्द्रीय नियंत्रण की मांग करते हैं। वे ही यह निर्धारित करते हैं कि समाज के प्रसाधनों को विनिष्ट उद्देश्यों की प्राप्ति के लिए किस प्रकार निवेशित किया जाये। प्रजातन्त्रात्मक विधानमण्डल जनता के आदेश (mandate) को पूरा न कर सकने पर जनता में प्रजातन्त्रात्मक संस्थाओं के प्रति अवश्य ही असन्तोष उत्पन्न करेंगे। संसदा को अकुशल व बात घटने वाले स्थानों के रूप में समझा जायगा, किन्तु यह विचार कि नियोजन आवश्यक है जनता की इस भाव को सुदृढ़ बनाता जायगा कि सरकार या कोई एक व्यक्ति सम्पूर्ण उत्तरदायित्व और शक्तियाँ सम्भाल ले।¹

यहाँ पर इस विषय में केवल इतना ही कहना पर्याप्त होगा कि यह विचार अब पुराना हो गया है। नियोजन का अब पूर्ण नियोजन में नहीं है जिसमें कि जनता की स्वतंत्रता का अंत हो जाता है और सभी को एक नमूने पर ढाला जाता है। वास्तविक तथ्य तो यह है कि आज प्रायः हम सभी नियोजन में विश्वास करने लगे हैं। दखने में नियोजन से व्यक्तियों की स्वतंत्रता कम होती है, क्योंकि राज्य उनके अनेक कार्यों में हस्तक्षेप करता है, परन्तु वास्तव में किसी भी देश की सवसाधारण बहुसंख्यक जनता को सच्ची स्वतंत्रता (अर्थात् अच्छा जीवन बिताने की आवश्यक दशायें व सुविधाएँ) केवल नियोजित समाज में ही प्राप्त हो सकती है। अतः नियोजन व्यक्तियों की स्वतंत्रता का विरोधी नहीं है। यह विचार भी भ्रमपूर्ण है कि प्रजातन्त्रात्मक पद्धति के द्वारा नियोजित समाज के ध्येय पर पहुँचना कठिन है। ऐसे व्यक्तियों से जो यह मानते हैं कि नियोजन प्रजातन्त्र और स्वतंत्रता का विरोधी है, फ्रिडर कहता है—प्रजातन्त्र तो नियोजन के लिए एक आवश्यक शक्ति है, यह नियोजन का दीर्घ कालीन सहकारी है, क्योंकि नियोजन के लिए यह आवश्यक है कि नियोजन सवसाधारण जनता का विश्वास प्राप्त करके आगे बढ़े, परिणामस्वरूप जब योजनाओं का अन्तिम रूप से स्वीकार तथा कार्यान्वित किया जाता है तो उन्हें जनसाधारण की सहमति की सुदृढ़ शक्ति प्राप्त रहती है।²

भारत में नियोजन की आवश्यकता और उपयुक्तता के विषय में श्री भारद्वाज जी दसाई ने

¹ *The Road to Serfdom* (1957) pp 56-64

² Pöffner J M *Public Administration* p 200

दी जाती है। सोवियत संघ की भाँति ही चीन और अरब साम्यवादी राज्यों में अधिनायकतन्त्र के अन्तर्गत पूर्ण तथा सत्तावादी नियोजन को अपनाया गया है। इसके विपरीत भारत ने प्रजातान्त्रिक नियोजन को लागू किया है।

5 भारत में प्रजातान्त्रिक नियोजन

प्रजातन्त्र, समाजवाद और नियोजन—भारत ने प्रजातन्त्रात्मक पद्धति को सोच समझकर अपनाया है। 1964 से तो देश के प्रधान सत्तारूढ़ दल कांग्रेस ने 'प्रजातन्त्रात्मक समाजवाद' का ध्येय स्वीकार किया है। वास्तव में समाजवाद ध्येय है, जिसे प्रजातन्त्रात्मक तरीके से प्राप्त करना है और उनमें नियोजन का स्थान प्रमुख है। चूँकि कुछ व्यक्ति अभी तक प्रजातन्त्र, समाजवाद और नियोजन में असंगति देखते हैं, अतः इन तीनों के आपसी सम्बन्धों का महत्त्वपूर्ण पहलुओं का यहाँ पर, संक्षेप में, विवेचन करना उपयुक्त होगा। बहुत समय तक प्रजातन्त्र को केवल मान शासन का ही एक रूप समझा गया, परन्तु अब सच्चे प्रजातन्त्र का अर्थ उसका राजनीतिक रूप ही नहीं बरन सामाजिक और आर्थिक क्षेत्रों में भी प्रजातन्त्र है। श्री जयप्रकाश नारायण का कथन है

प्रजातन्त्र केवल राजनीतिक अधिकारों और शासन में जनता के भाग का ही प्रश्न नहीं है। प्रथम विश्व युद्ध के समय से, प्रजातन्त्र का अर्थ वृद्धिपूर्ण माना में सामाजिक और आर्थिक याद, सम अवसर और औद्योगिक प्रजातन्त्र है।¹ अतः यह एक निर्विवाद सत्य है कि आर्थिक स्वतन्त्रता और समता उतने ही महत्त्वपूर्ण हैं जितने कि राजनीतिक स्वतन्त्रता और समता। जबकि आर्थिक स्वतन्त्रता का अर्थ काम पाने का अधिकार और आवश्यकताओं की पूर्ति न होने से उत्पन्न चिन्ताओं से मुक्ति समझा जाता है, आर्थिक समता का अर्थ सभी के लिए अवसर की समता है। इस तथ्य को स्वीकार किया जाना चाहिए कि प्रजातन्त्र आर्थिक प्रजातन्त्र के बिना अधीन है और आर्थिक प्रजातन्त्र ही समाजवाद है। अतः यह आवश्यक है कि प्रजातन्त्र और समाजवाद को मिलाकर ऐसी पद्धति का विकास किया जाये जो पूँजीवाद और साम्यवाद दोनों ही से श्रेष्ठतर हो। यहाँ यह भी स्पष्ट कर देना उचित होगा कि समाजवाद व्यक्तित्व का दमन नहीं करता वास्तव में, यह तो असंख्य व्यक्तियों को आर्थिक और सांस्कृतिक बन्नों से छुटकारा दिलाता है।

अब यह प्रश्न उठता है कि क्या प्रजातन्त्र और नियोजन साथ साथ चल सकते हैं? इस प्रश्न का उत्तर देने से पूर्व यह बता देना आवश्यक है कि नियोजन क्या है और नियोजन क्या आवश्यक है? नियोजन एक प्रकार की प्रक्रिया अथवा तकनीक है। इसका अर्थ यह है कि अभीष्ट फल की प्राप्ति के लिए समुचित साधना को अपनाया जाये, इसमें साधारण उद्देश्य भी निहित रहता है।² बदलती हुई परिस्थितियों व दशाओं के अनुकूल निर्धारित योजना में समय-समय पर सुधार करने आवश्यक हैं। संक्षेप में, नियोजन भविष्य के विषय में परिस्थिति के अनुसार बदलने वाला बुद्धिपूर्ण विचार है। विभिन्न लेखकों के अनुसार नियोजन के लिए अग्रलिखित पणों को उठाना आवश्यक है : (1) साधारण प्रशासकों द्वारा प्रभावी नियोजन के हेतु पूर्ण और स्पष्ट ध्येय का निर्धारण करना। (2) साधारण प्रशासकों द्वारा उस ध्येय की प्राप्ति के लिए नीति का निर्धारण विन्तु ध्येय और नीति दोनों पर विधानमण्डल की स्वीकृति प्राप्त होनी चाहिए। (3) ध्येय की प्राप्ति के लिए निर्धारित नीति के अधीन प्राविधन मार्गों व साधनों का निर्धारण। (4) अगला पण नियोजन के लिए नियोजन है, जिसका अर्थ है निर्दिष्ट ध्येय (पंच या सप्तरवर्षीय योजना) को

¹ Art Problems of Democracy N I Patrika August 15 1961

² Planning is strictly a process with its associated techniques. It is a method of arriving at some desired results. It implies a general objective —H. S. Person

उपर्युक्त निर्देशक सिद्धांता की पूर्ति के लिए भारत सरकार (और राज्य सरकारों) न कल्याणकारी राज्य का ध्येय स्वीकार किया है। उसकी प्राप्ति के लिए अपनाया गया तरीका नियोजन का है। इसी उद्देश्य को ध्यान में रखकर भारत सरकार न स्वतंत्रता प्राप्ति के बाद ही नियोजन पद्धति को अपनाया। स्वतंत्रता प्राप्ति के उपरांत जवाहरलाल नेहरू क नवतन्त्र न नियोजन एक लोकप्रिय नारा बन गया। उनकी प्रेरणा और प्रयत्ना से भारत सरकार न नियोजन आयोग नियुक्त किया, जिसने प्रथम पंचवर्षीय योजना तयार की। उम योजना को संसद न 1951-52 में स्वीकार किया और उस लागू किया गया। प्रथम योजना के कई लक्ष्य पूरा हुए और कुछ वस्तुओं का उत्पादन तथा विकास में उत्साहपूर्ण सफलता मिली। उससे उत्साहित होकर नियोजन आयोग न दूसरी और तीसरी पंचवर्षीय योजनाएँ तैयार की।

भारत की पहली और दूसरी पंचवर्षीय योजनाओं के अन्तर्गत साधजनिक क्षेत्र (public sector) में अर्थात् केन्द्र तथा राज्यों की सरकारों द्वारा विभिन्न प्रकार के विकास कार्यों पर व्यय के लिए रखी गयी धनराशि क्रमशः 2,400 और 4,800 करोड़ रु० थी। इससे अतिरिक्त निजी क्षेत्र (private sector) में अर्थात् उद्योगपतियों द्वारा लगभग इससे आधी पूंजी लगायी जानी थी। तीसरी पंचवर्षीय योजना की रिपोर्ट में जिस 7 अगस्त 1961 को संसद के सामने पेश किया गया था, अप्रलिखित पाँच मुख्य उद्देश्य स्वीकार किये गये (1) राष्ट्रीय आय में प्रतिवर्ष 5 प्रतिशत से अधिक वृद्धि हो, और धन इस प्रकार लगाया जाय कि वाद में आने वाली योजनाओं के काल में भी विकास की यही गति बनी रहे, (2) खाद्य पदार्थों में दवा स्वनिर्भर बने और खेती की पदावत को उद्योगों व निर्यात की आवश्यकताओं के अनुसार बढ़ाया जाय, (3) कौलाद, रासायनिक उद्योग इधन और शक्ति आदि आधारभूत उद्योग (basic industries) का विस्तार किया जाये और मशीन बनाने के कारखाने खोले जायें, जिससे कि आग के 10 वर्ष में होने वाले औद्योगीकरण की आवश्यकताओं को अपने ही साधनों से पूरा किया जा सके, (4) जिस सीमा तक सम्भव हो सके देश के मानव शक्ति साधना का अधिक से अधिक प्रयोग किया जाये और काम दिलाने वाले अवसरों में सारपूण विस्तार किया जाय, और (5) प्रगतिशील आधार पर अधिक अवसर की समता को स्थापित किया जाय, आय व धन वितरण के बीच विषमताओं को कम किया जाय और आर्थिक शक्ति का सम वितरण हो।

तीसरी पंचवर्षीय योजना का एक प्रमुख लक्ष्य जनसंख्या की वृद्धि को काफी लम्बे काल तक स्थिर बनाये रखना था। उसका दूसरा मुख्य लक्ष्य यह सुनिश्चित करना था कि देश की अर्थव्यवस्था विदेशों से प्राप्त आर्थिक सहायता पर अपनी निर्भरता को काफी मात्रा में कम कर दे। अतएव यह स्पष्ट है कि नियोजन के लक्ष्य अपन विस्तार में सीमित है, अर्थात् भारत में नियोजन सोवियत संघ व चीन की भांति पूरा नहीं है। चौथी पंचवर्षीय योजना का प्रारूप तैयार करते हुए अप्रलिखित बातों को ध्यान में रखा गया—(1) आत्मनिर्भरता की यथाशीघ्र प्राप्ति को सुनिश्चित बनाने के लिए कृषि की ऐसी सभी सम्भव योजनाओं को उच्चतम प्राथमिकता दी जायेगी जिनका प्रयोजन निर्यात को प्रोत्साहन देना और आयात का स्थानापन्न हो, (2) मूल्यों की स्थिरता को सुनिश्चित बनाने के हेतु मुद्रा स्थिति के सभी कारणों को रोकने और घाटे को व्यवस्था से बचने लिए प्रभावी पग उठाये जायेंगे, (3) ग्रामीण जनसंख्या की आय बढ़ाने और खाद्य पदार्थों व कृषि की कच्ची सामग्रियों की पूर्ति में वृद्धि करने के लिए, कृषि उत्पादन को अधिक से अधिक करन के हेतु सभी सम्भव प्रयत्न किये जायेंगे, (4) जनसंख्या की वृद्धि को सीमित करने और जनता के अधिक अच्छे जीवन स्तर को सुनिश्चित बनाने के प्रयोजन से परिवार नियोजन कार्यक्रम को देश व्यापी पैमाने पर कार्यान्वित करने के लिए सभी सम्भव पग उठाये जायेंगे, (5) मानवी साधना के विकास के लिए, सामाजिक सेवाओं के क्षेत्र में सारपूण अतिरिक्त सुविधाओं की व्यवस्था की

कुछ ही समय पूर कहा था एक अति आवश्यक अर्थ म नियोजन उपलब्ध साधनों के अधिक ध्यानपूर्ण उपयोग से अधिक और कुछ नहीं है। अ य तरीकों की अपेक्षा यह विकास की तीव्रतर गति को अधिक सुनिश्चित बनाता है। यह ठीक ही कहा गया है कि औद्योगिक देशों ने जो कुछ एक शताब्दी में प्राप्त किया, हम परिस्थितियाँ बिबश कर रही हैं कि हम उसे दो या तीन दशियों में प्राप्त करें। हम इसकी प्राप्ति किस प्रकार कर सकेंगे, यदि हम अपनी वचत और निवेशा (investments) की दर में वृद्धि न कर सकें और उनका नियोजन द्वारा अधिक स अधिक कुशलतापूर्वक प्रयोग न कर सकें।¹ आज के विश्व में नियोजन न स्थानीय, राष्ट्रीय और अंतर्राष्ट्रीय सभी स्तरों पर महत्वपूर्ण स्थान प्राप्त कर लिया है। जब ता यह कथन सवथा सच है—'अब हम सभी आयोजक हैं।' व्यक्ति और राज्य द्वारा आर्थिक क्षेत्र में हस्तक्षेप न करने की नीति का युग बीत चुका है, और प्राय सभी प्रगतिशील राज्या ने कल्याणकारी राज्य अथवा सामाजिक सेवा क राज्य का ध्येय अपनाया है। प्रजातन्त्रात्मक शासन पद्धति का सच्चे प्रजातन्त्र का रूप देने के लिए ऐसा करना आवश्यक हो गया है। शुम्पीटर का यह मत है कि नियोजन अर्थव्यवस्था और राजनीतिक स्वतन्त्रता पूर्णतया संगत है।²

भारत में प्रजातन्त्रात्मक गणतन्त्र की स्थापना हुई है। संविधान की प्रस्तावना में इन लक्ष्यों को समाविष्ट किया गया है, सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक न्याय, विचार, अभिव्यक्ति, विश्वास और पूजा की स्वतन्त्रता, पद और अवसर की समता, और व धुता। भारत के संविधान में किसी विनिष्ट अर्थव्यवस्था को स्थान नहीं दिया गया है और न ही नागरिका को किसी प्रकार के आर्थिक अधिकार प्रदान किये गये हैं। इस कमी की कुछ सीमा तक पूर्ति संविधान में प्रगणित राजनीति के निदेशक सिद्धांतों द्वारा की गई है। इस सम्बन्ध में उपयुक्त प्राविधान अप्रलिखित हैं—राज्य अपनी नीति का बिशेषतया ऐसा संचालन करेगा कि सुनिश्चित रूप से (क) समान रूप से नर और नारी सभी नागरिका को जीविका के पर्याप्त साधन प्राप्त करने का अधिकार हो, (ख) समुदाय की भौतिक सम्पत्ति का स्वामित्व इस प्रकार बँटा हो कि जिससे सामूहिक हित का सर्वोत्तम रूप में साधन हो, (ग) आर्थिक व्यवस्था इस प्रकार चले कि जिससे धन और उत्पादन साधनों का सवसाधारण के लिए अहितकारी केक्षण न हो, (घ) श्रमिक पुरुषों और स्त्रियों का स्वास्थ्य और शक्ति तथा बालकों की सुकुमार अवस्था का दुरुपयोग न हो तथा आर्थिक आवश्यकता से बिबश होकर नागरिका को ऐसे राजगारों में न जाना पड़े जो उनकी आयु या शक्ति के अनुकूल न हो, (ङ) शैशव और किशोर अवस्था का शोषण से तथा नैतिक और आर्थिक परित्याग से संरक्षण हो (अनुच्छेद 39)।

राज्य अपनी आर्थिक सामर्थ्य और विकास की सीमाओं के भीतर वरम पान के, शिक्षा पाने के तथा बेकारी, बुढ़ापा, बीमारी और अगहीन तथा अर्थ अनह अभाव की दशाओं में सार्वजनिक सहायता पान के, अधिकार को प्राप्त कराने का कायसाधक उपबन्ध करेगा (अनुच्छेद 41)। राज्य काम की यथोचित और मानवोचित दशाओं को सुनिश्चित करने के लिए तथा प्रसूति सहायता के लिए उपबन्ध करेगा (अनुच्छेद 42)। उपयुक्त विधान या आर्थिक संगठन द्वारा अथवा और किसी दूसरे प्रकार से राज्य कृषि के, उद्योग के या अन्य प्रकार के सब श्रमिकों को काम, निर्वाह मजदूरी, शिष्ट जीवन स्तर तथा अवकाश का सम्पूर्ण उपभोग सुनिश्चित करने वाली काम की दशाएँ तथा सामाजिक व सांस्कृतिक अवसर प्राप्त कराने का प्रयास करेगा और विशेष रूप से ग्रामों में कुटीर उद्योगों को वयक्तिक अथवा सहकारी आधार पर बढाने का प्रयास करेगा (अनुच्छेद 43)।

¹ Inevitability of Democratic Socialism *Indian Express* Nov 17 1966

² Schumpeter J A *Capitalism Socialism and Democracy* p 235

कौंसिल का गठन कभी भी न हुआ। यद्यपि उसके गठन के लिए एक विधेयक विधायिका के विचाराधीन था जबकि हिटलर ने सत्ता ग्रहण की। वह अस्थायी कौंसिल भी जमन सांविधानिक व्यवस्था से स्वतन्त्र थी, किन्तु उसकी सफलता का संकेत इस बात से मिलता है कि 1933 में स्थायी कौंसिल की स्थापना के लिए प्रस्तुत विधेयक में उसकी शक्तियाँ का बहुत बढ़ाया गया था, उसमें दृढ़ विधि निर्माण के प्रस्ताव रखने का भी अधिकार दिये जाने की व्यवस्था थी। सम्भवतः धारा में कहा गया था

सामाजिक और आर्थिक विधायन के मामलों से सम्बन्धित सभी विधेयक, जिनका आधार भूत महत्त्व हो, विधायिका के समक्ष रखे जाने के पूर्व रीच सरकार द्वारा रीच की आर्थिक परिपद् के सामने उसका मत पाने के लिए प्रस्तुत किये जायेंगे। रीच की आर्थिक परिपद् को स्वयं भी ऐसे विधायन के प्रस्ताव रखने का अधिकार होगा। यदि रीच सरकार परिपद् के किसी ऐसे प्रस्ताव से सहमत न हो, तब भी सरकार को वह प्रस्ताव विधायिका के सामने रखना होगा, जिसके साथ उस विधेयक के बारे में सरकार अपने मतों का विवरण भी लगावेगी। रीच की परिपद् यह व्यवस्था भी कर सकती है कि वही किसी अपने सदस्य को रीच में अपने प्रस्ताव का अनुमोदन करने के लिए भेजे। परन्तु 1920 में स्थापित अस्थायी परिपद् की शक्तियाँ केवल परामशदात्री थी, उसे न तो कोई विधायी प्रस्ताव में पहल करने का अधिकार था और न ही वह विधायिका के सामने अपने मत रख सकती थी। आर्थिक परिपद् में श्रमिका, स्वामियों और अन्य सम्बन्धित हितों के प्रतिनिधि होते थे जो अपने अपने समूह के आर्थिक और सामाजिक महत्त्व के अनुपात में प्रतिनिधित्व पाते थे।

आयरिश फ्री स्टेट के संविधान की धारा 45 में कहा गया है—‘पालियामेंट कार्यात्मक या व्यावसायिक कौंसिलों की स्थापना के लिए व्यवस्था कर सकती है, जो कि राष्ट्र के सामाजिक और आर्थिक जीवन का प्रतिनिधित्व करे। ऐसी कौंसिलों को स्थापित करने वाला कानून ही उसकी शक्तियों, अधिकारों व कर्तव्यों को निर्धारित करेगा तथा यह भी कि उसका राज्य की सरकार से बड़ा सम्बन्ध रहेगा। युगोस्लाविया व पोलण्ड के पुराने संविधानों में ऐसी कौंसिलों की स्थापना करने के लिए प्राविधान थे, परन्तु उन्हें कार्यान्वित न किया गया था। चेकोस्लोवाकिया में ऐसे निकाय की स्थापना एक आज्ञाप्ति द्वारा की गयी थी। इन कौंसिलों के बारे में स्ट्रुग ने लिखा है ‘यह समझना आवश्यक है कि ये कौंसिलें इंग्लैंड में चेम्बर आफ कॉमंस और अमरीका में नेशनल एसोसियेशन आफ मेयर्स व कॉर्पोरेशन्स’ से बहुत भिन्न हैं, जोकि व्यापार की रक्षा करने वाली सोसाइटियाँ मात्र रह गयी हैं और जो अपने सामान्य काम के लिए सरकार के साथ मिलन के बजाय मुख्यतः इस बात की चिन्ता करती हैं कि सरकारी खर्च को बढ़ने से रोका जाय। इन परिपद् ने अपनी सरकारों को ऐसे विधायी प्रस्तावों के बारे में जो उनके अधिकार क्षेत्र में आते हैं, परामश दिया जो मुख्यतः विरोध का जसा था। यह कहना कठिन है कि क्या इन परिपद् को कभी कोई वास्तविक शक्ति प्रयोग करने का अवसर मिला। जर्मनी में परिपद् को काफी महत्त्व प्राप्त हुआ था और कुछ लेखकों ने उस उद्योग की पालियामेंट की संज्ञा दी।’

7 फ्रांस में सामाजिक और आर्थिक परिपद्

वर्तमान संविधान में पूर्ववर्ती आर्थिक परिपद् के स्थान पर ‘आर्थिक और सामाजिक परिपद्’ की व्यवस्था है। इसके सदस्यों को सरकार पांच वर्ष की अवधि के लिए नियुक्त करती है। ये सदस्य राष्ट्र के प्रमुख आर्थिक और सामाजिक समूहों का प्रतिनिधित्व करने के उद्देश्य से छाटे जाते हैं। बिन समूहों का प्रतिनिधित्व होगा और उनके कितने प्रतिनिधित्व रहेंगे, इन बातों का निर्धारण इस सम्बन्ध में बने आर्थिक कानून से होता है। वेतन पान वाले लोगों के 45 प्रतिनिधि हैं और राष्ट्रीय उद्योगों के छ, निजी उद्योगों के नौ, हस्तकलाकारों के दस। इन

जायगी, विशेष रूप से ग्रामीण क्षेत्रों में और उत्पादन बढ़ाने की दिशा में इनका पुनर्द्विस्थापन किया जायगा, इत्यादि।

चौथी पंचवर्षीय योजना के प्रारूप की रेखा में 'समाजवादी समाज की ओर' शीपक के अंतर्गत कहा गया है (53) इन दायित्वों और अधिकारों के प्रयोग तथा शासन के विभिन्न स्तरों पर प्रतिनिधिक संस्थाओं की स्थापना द्वारा सम नागरिकता का विकास हो रहा है, (54) नियोजित अव्यवस्था के विकास द्वारा अव्यवस्था और समाज की परिस्थितियाँ बदल रही हैं। पुरानी संरचना का एकदम नहीं बदला गया। उसे प्रजातन्त्रात्मक प्रक्रिया तथा विकास के जोर के अंतर्गत बदला जा रहा है। भौतिक और मानवी साधनों के विकास का प्रयोजनपूर्ण ढंग से अनुसरण किया जा रहा है। (57) यदि विकास कार्यक्रमों का परिणाम नये असंतुलनों और असमताओं को बढ़ाना नहीं है, तो नये पहलू और दृढ़ निश्चित प्रयत्नों के लिए दो मुख्य दिशाएँ हैं। (60) समाजवाद में यह बात निहित है कि विचार और व्यवहार के प्रचलित ढंगों में उग्रगामी परिवर्तन हो। यह आधुनिकता, समता, बुद्धिवादिता और मानवता के लोकाचार को खोजता है। चौथी पंचवर्षीय योजना में सम्मिलित उत्पादन, शिक्षा और कल्याण के विभिन्न कार्यक्रम अर्थात् ऐसे नये वातावरण की रचना करने में सहायता दे सकेंगे। समाजवाद के दार में सच्चाई की परीक्षा इस बात में होगी कि प्रत्येक नागरिक में यह विश्वास पैदा करने का प्रयत्न किया जायेगा कि वह विकास कार्यों में भाग ले रहा है और साथ ही उनसे होने वाले लाभों में भी भागीदार है, जिनमें त्याग और फल दोनों ही निहित हैं। इस प्रकार समाजवाद जितना राष्ट्रीय ध्येय है, उतना ही कार्यात्मक शक्ति भी है।

यह एक माना हुआ तथ्य है कि भारत पहला देश है जिसमें प्रजातन्त्रात्मक नियोजन को इतने बड़े पैमाने पर लागू किया गया है। पंचवर्षीय योजनाओं को तैयार करने का उत्तरदायित्व आयोजन आयोग पर है, जिसमें संघ सरकार के कुछ मंत्री योग्य विधायक और अनुभवी प्रशासक सदस्य रहते हैं। अभी तक इसका सभापति प्रधानमंत्री हैं, परंतु अब उपसभापति मंत्री के स्थान पर एक विद्वान् अर्थशास्त्री का बनाया गया है। अपने कठिन कार्य को करने में आयोग अनेक विशेषज्ञ निकायों से सहायता लेता है। इनके अतिरिक्त एक राष्ट्रीय विकास परिषद् भी है जिसमें प्रधानमंत्री और सभी राज्यों के मुख्य मंत्री सदस्य हैं। इसी के द्वारा संचालित सविधान के कारण उत्पन्न कठिनाइयों का हल करने का प्रयत्न किया जाता है। राष्ट्रीय स्तर पर नियोजन बोर्डों और जिला स्तर पर नियोजन समितियों कायम की गयी हैं। हाल में ही जारी की गयी लोकतन्त्रात्मक विकेंद्रीकरण की योजना का प्रयोजन ग्राम पंचायतों और विकास खण्डों के स्तर पर पंचायत (या क्षेत्रीय) समितियों को वास्तविक सत्ता का हस्तांतरण करना है। ये स्थापित संस्थाएँ अपने-अपने अधिकार क्षेत्रों के अंतर्गत क्षेत्रों के लिए विकास योजनाओं के निर्माण में प्रभावी रूप में भाग लेंगी। योजनाओं को कार्यान्वित करने का उत्तरदायित्व भी अधिकांश में इन्हीं पर रहगा। इस प्रकार जहाँ तक योजनाओं के निर्माण और कार्यान्वयन का सम्बंध है भारतीय नियोजन तंत्र प्रजातन्त्रात्मक है।

6 जर्मनी में आर्थिक परिपद

जर्मनी में सविधान की धारा 165 के अन्तर्गत 'जर्मन नेशनल इकॉनॉमिक कोमिशन' का गठन पूर्णतया नया नहीं था। इस प्रकार के संगठन फ्रांस, जापान, चेकोस्लोवाकिया, पोलैंड, युगोस्लाविया आदि में भी थे। दो विश्व-युद्धों के मध्यकाल में जर्मन कोमिशन एस संगठन की सम्भावनाओं और सीमाओं का सबसे अच्छा उदाहरण था। एक प्रयोग के रूप में अस्थायी कोमिशन को 1920 में संगठित किया गया था, परन्तु उस अस्थायी कोमिशन के स्थान पर स्थायी

स्थानीय शासन

1 कुछ सैद्धान्तिक पहलू

स्थानीय स्वशासन से हम उन स्थानीय संस्थाओं के शासन को समझते हैं जिसे निर्वाचक प्रत्यक्ष रूप से चुनते हैं और जो किसी स्थान या क्षेत्र के निवासियों से सम्बंधित मामलों का प्रशासन करती हैं। स्थानीय स्वशासन केन्द्रीय सरकार द्वारा संचालित स्थानीय प्रशासन से भिन्न होता है। स्थानीय प्रशासन के अधिकारी केन्द्रीय सरकार द्वारा नियुक्त और उसी के कानूनों को लागू करने के लिए होते हैं। इसके विपरीत स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के सदस्य स्थानीय जनता द्वारा चुने जाते हैं। स्वशासन की संस्थाओं को केन्द्रीय सरकार में स्थानीय मामलों के सम्बंध में स्वशासन के अधिकार मिले होते हैं और वे एक प्रकार की उप विधियाँ (bye laws) बनाती हैं और उन्हें लागू करती हैं। सरल भाषा में स्थानीय स्वशासन से तात्पर्य उन निगमों, नगरपालिकाओं, जिला बोर्डों व ग्राम पंचायतों से है जिनका कर्तव्य उन आवश्यकताओं को पूरा करने तथा ऐसे कार्य करने से होता है, जिनका सम्बंध विशेष स्थानीय क्षेत्रों के निवासियों से होता है। स्थानीय स्वशासन का सम्बंध समस्त सामाजिक जीवन से नहीं होता, बल्कि इसके कार्यों का स्वरूप स्थानीय होता है, राष्ट्रीय नहीं। साधारणतया प्रांत या उपराज्य की सरकार स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं की स्थापना व संगठन के लिए कानून बनाती है, जिसके अंतर्गत स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं को उपनियम बनाने तथा अपने स्थानीय विषयों पर नियंत्रण रखने के सीमित अधिकार मिले होते हैं। लीकाक के अनुसार केन्द्रीय और स्थानीय शासन का पदों का वातावरण पर निर्भर करता है। प्रथम, दोनों की सांविधानिक स्थिति एक दूसरे से संबंधित होती है। केन्द्रीय शासन की संस्थाएँ संविधान के अंतर्गत स्थापित होती हैं। स्वशासन की संस्थाओं की स्थापना केन्द्रीय शासन के कानूनों के अंतर्गत की जाती हैं। दूसरे, क्षेत्रीय संस्थाओं द्वारा किये जाने वाले कार्यों का स्वरूप भिन्न होता है।

स्थानीय स्वशासन की आवश्यकता और महत्त्व—सदैव ही स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं की आवश्यकता समझा गया है। प्राचीन भारत में विभिन्न प्रकार की स्थानीय संस्थाएँ थीं। ग्रेट ब्रिटेन अपनी स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं के लिए प्रसिद्ध है। सभी प्रजातंत्रात्मक राज्यों में ऐसी संस्थाएँ पायी जाती हैं। जम्स ब्राडस के अनुसार ये संस्थाएँ नागरिकों में अपने सामाजिक मामलों के प्रति उत्तरदायी पदा करती हैं। ये संस्थाएँ नागरिकों को केवल दूसरों के लिए काम करने का प्रशिक्षण ही नहीं देती, बल्कि दूसरों के लिए काम करना भी सिखाती हैं। वास्तव में, स्थानीय स्वशासन की संस्थाएँ स्वतंत्र राष्ट्रीय गति हैं। स्वतंत्रता के लिए स्थानीय संस्थाएँ उसी प्रकार हैं जिस प्रकार कि विज्ञान के लिए प्राथमरी स्कूल। ये स्वतंत्रता का प्रयोग और

समूहों के प्रतिनिधि (राष्ट्रीयकृत उद्योगों को छोड़कर) उनके व्यापारिक तथा व्यावसायिक सघों द्वारा चुने जाते हैं। कृषि संगठनों को 40 प्रतिनिधि चुनने का अधिकार है और सरकार 15 सदस्यों को छांटती है, जिनकी आर्थिक, सामाजिक या सांस्कृतिक क्षेत्रों में विशेष योग्यताये होती हैं। शेष सदस्यों में से पंद्रह इनका प्रतिनिधित्व करते हैं—गृह निर्माण, वस्त्र, सांख्यिक स्वास्थ्य, उपभोक्ताओं की सहकारी समितियाँ और व्यापारिक सघ, सात प्रतिनिधि उत्पादन, निर्यात आदि की सहकारी समितियों का प्रतिनिधित्व करते हैं, दो मध्यम वर्गों के प्रतिनिधि नामजद किये जाते हैं, दस को समुद्रपार समस्याओं के विशेषज्ञ के रूप में नियुक्त किया जाता है और बीस सदस्य अल्जीरिया व सहारा तथा दस समुद्रपार प्रदेशों का प्रतिनिधित्व करते हैं।

इसके मुख्य कार्यक्षेत्र में निम्नलिखित हैं (1) यह परिपद 'कार्यक्रम कानूनों' और वजत तथा वित्तीय कानूनों को छोड़कर आर्थिक व सामाजिक योजनाओं पर सरकार को परामश देती है। (2) सरकार अथवा पार्लियामेंट के सदन परिपद से ऐसे विधेयकों के विषय में मंजूरा कर सकते हैं जिनमें आर्थिक व सामाजिक ऐंजीनियरिंग अंतर्गत हो। (3) परिपद अपनी ही पहल द्वारा किन्हीं भी आर्थिक व सामाजिक समस्याओं पर सरकार का ध्यान दिला सकती है और उसके हल के लिए अपने सुझाव दे सकती है। किसी भी सरकारी व सार्वजनिक विधेयक पर परिपद की सन्मति को पार्लियामेंट के सामने रखने के लिए परिपद अपने किसी सदस्य को नामजद कर सकती है।

अनेक प्रगतिशील देशों में फ्रांस इस प्रकार का निकाय स्थापित करने में आगे रहा है। आजकल सरकारें आर्थिक व सामाजिक जीवन के विभिन्न क्षेत्रों में हस्तक्षेप करने लगी हैं, अतएव यह आवश्यक है कि राज्य में विधायिका के साथ इस प्रकार का परामशदायी निकाय हो। आर्थिक और सामाजिक परिपद सभी महत्वपूर्ण समूहों का प्रतिनिधित्व करती है और इसके कार्य भी महत्वपूर्ण हैं। एक लेखक का मत है कि वह परिपद सरकार को अनेक सदस्यों की नियुक्ति में पक्षपात करने का अवसर देती है, वह चाहे तो उसमें ऐसे व्यक्तियों को सदस्य बना सकती है जो पार्लियामेंट के चुनावों में हार गये हों और परिपद में सदस्य बनने पर फिर से पार्लियामेंट में पहुँचने का प्रयत्न करें।

राजनीतिक सस्याओं और तुलनात्मक शासन

है, यथावि स्थानीय शासन के कार्यों का उनके नित्य के जीवन से अपेक्षा अधिक सम्बन्ध होता है। साथ ही नागरिकों में उत्तरदायित्व की भावना की वृद्धि होती है।

स्थानीय सस्याओं द्वारा व्यापार—स्थानीय सस्याओं का एक बड़ा लाभ यह है कि वे कुछ व्यापारिक कार्यों को अधिक अच्छी प्रकार से कर सकती हैं। य सस्याएँ नागरिकों के हित में बहुत स व्यापारिक कार्य आर्थिक लाभ की भावना के बिना कर सकती हैं। उदाहरण के लिए, कुछ नगरपालिकाएँ दूध और मक्खन आदि सस्ते दामों पर उपलब्ध करने के विचार से दूधरी की व्यवस्था करती हैं और नगर में सस्ते आवागमन के साधन—ट्राम या बसें चलाती हैं।

राजनीतिक प्रशिक्षण—स्थानीय स्वशासन का सबसे बड़ा लाभ उनके द्वारा होने वाली नागरिकों की राजनीतिक शिक्षा है। स्थानीय सस्याएँ उत्तरदायी शासन को बड़े पैमाने पर चलाने के लिए प्रशिक्षण के द्वारा कार्य करती हैं। प्रथम, इनके सदस्य स्थानीय अथवा नगरपालिकाओं के कार्यों को करने की ट्रेनिंग पाते हैं और आगे चलकर वे बड़े क्षेत्र में उन्हीं कार्यों को अधिक सफलतापूर्वक कर सकते हैं। स्थानीय सस्याओं के कारण नागरिकों की सावजनिक कार्यों में दिलचस्पी बनी रहती है। इनके कार्यों तथा निर्वाचन आदि से साधारण व्यक्ति भी विधायिका की कार्य प्रणाली व निर्वाचन पद्धति को समझ जाते हैं। भावी विधायकों व प्रतिनिधियों को अपने राजनीतिक जीवन का प्रारम्भ अपने नगर या पड़ोस के जीवन से सम्बंधित कार्यों में भाग लेकर करना चाहिए। स्थानीय सस्याओं में कार्य करने और नगरपालिकाओं में नेतृत्व पाने के उपरांत व्यक्ति अधिक अच्छे नेता बन सकते हैं।

जसा आरम्भ में ही बताया गया है, प्रजातन्त्रात्मक शासन स्थानीय स्वशासन के आधार पर ही सफल हो सकता है। इस कथन में सत्य का बहुत अंश है। यह सभी समझते हैं कि प्रजातन्त्र का संचालन जनता द्वारा होता है, अतः इसके लिए यह अति आवश्यक है कि जनता अथवा जनता के प्रतिनिधियों को शासन ऋत्ता का आवश्यक एवं पर्याप्त ज्ञान प्राप्त हो। नागरिकों को यह ज्ञान स्थानीय स्वशासन की सस्याओं के द्वारा प्राप्त होता है। वास्तव में अनुसार स्थानीय स्वशासन के द्वारा प्रजातन्त्र का जो अभ्यास नागरिकों को होता है उससे उनमें 'सावजनिक कार्यों के प्रति सामान्य हित की भावना एवं रुचि पैदा होती है, तथा उनमें व्यक्तिगत एवं सावजनिक कार्यों के प्रति यह कृतव्यय की भावना जागृत होती है कि कार्य ईमानदारी और कुशलता के साथ सम्पन्न किया जाय।'

2 ग्रेट ब्रिटेन में स्थानीय शासन

आज के अनुसार ब्रिटिश पद्धति की तीन आधारभूत बातें अग्रलिखित हैं—(1) इस पद्धति की जड़े अतीत में गहरी गड़ी हैं। अर्द्ध-स्वतन्त्र संघन नगरों और शहरों के समय से अंग्रेजों में सामुदायिक भावना बड़ी सुदृढ़ रही है और उन्होंने अपने स्थानीय मामलों के अधिकारों की हर प्रकार से रक्षा की है। (2) स्थानीय शासन पद्धति में समय के अनुसार परिवर्तन होते रहे हैं। अभी तक ऐतिहासिक बरो जीवित हैं, परन्तु उनके संगठन व कृत्यों में अंतर हो गया है। इसके अतिरिक्त स्थानीय शासन के क्षेत्र में नयी निर्वाचित इकाइयों का विकास हुआ है। (3) यद्यपि स्थानीय क्षेत्र स्वतन्त्र नागरिक जीवन को अपनाये हुए हैं, किन्तु उनकी शक्ति व कृत्यों पर केन्द्र का नियंत्रण काफी बड़ा है।¹

स्थानीय सस्याओं के मुख्य प्रकार—स्थानीय शासन के लिए इंग्लैंड, वेल्स और उत्तरी, आयरलैंड को काउंटी, बरो और प्रशासनिक काउंटीया में विभाजित किया गया है। प्रशासनिक

¹ Ogg, F. A. *European Governments and Politics* pp 346-47

उपभोग करना सिखाती हैं।¹

आधुनिक राज्या का क्षेत्रफल व उनकी जनसंख्या इतनी बड़ी होती है कि उनका शासन एक के दस से सुचारु रूप से नहीं हो सकता। वर्तमान काल में जबकि राज्या के कार्यों में बहुत वृद्धि हो रही है, यह विशेष रूप से और भी अधिक महत्वपूर्ण हो गयी है। यदि राज्य की केन्द्रीय अथवा प्रांतीय सरकारों पर भी सभी शासन कार्यों का भार हो तो व इन कार्यों की कुशलता व सुगमतापूर्वक नहीं कर सकती, क्योंकि न तो उनके पास पर्याप्त समय होता है और न उन्हें विभिन्न स्थानों व क्षेत्रों की आवश्यकताओं और विशेष परिस्थितियों का पर्याप्त ज्ञान होता है। यह बात सभी विचारशील व्यक्ति मानेंगे कि किसी देश की सभी समस्याएँ केन्द्रीय अथवा प्रादेशिक नहीं होती, अर्थात् अनेक समस्याएँ प्रत्येक स्थान व क्षेत्र की अपनी-अपनी होती हैं। इसके साथ ही सभी व्यक्ति यह भी स्वीकार करेंगे कि इन स्थानीय समस्याओं का अपेक्षाकृत अच्छा हल इनकी ही निवासी कर सकते हैं, क्योंकि वे अपने नगर व पड़ोस की समस्याओं और आवश्यकताओं को दूसरे की अपेक्षा अधिक अच्छी प्रकार से जानते हैं और समझ सकते हैं, अपने द्वारा किये गये कार्यों से उन्हें एक विशेष प्रकार का सतोष व आनंद प्राप्त होता है। अतः यह भी कहना ठीक होगा कि चूंकि किसी भी स्थानीय सेवा का लाभ वहीं के निवासियों का पहुँचता है, अतः उन्हें उसके लिए कर देने में आपत्ति नहीं होनी चाहिए और व उन सेवाओं का प्रयोजन भी अधिक कुशलतापूर्वक कर सकते हैं, क्योंकि उन्हें व्यय में सभी प्रकार की वृत्त करन की चिन्ता रहना स्थानात्मिक है। स्थानीय स्वशासन के अनेक लाभ हैं, उनमें से प्रमुख का संक्षिप्त विवरण निम्न प्रकार है।

1. प्रशासन में सुविधा—प्रशासन की सुविधा के लिए केन्द्रीय व स्थानीय शासन का विभाजन अति आवश्यक है। आधुनिक राज्या का क्षेत्रफल और जनसंख्या बहुत बड़े होते हैं, परिणामस्वरूप प्रत्येक राज्य का अनेक और विभिन्न प्रकार की समस्याओं को हल करना पड़ता है। उनमें से बहुत सी स्थानीय व क्षेत्रीय समस्याओं को स्थानीय संस्थाएँ और वहीं के नागरिक अपेक्षाकृत अधिक अच्छी प्रकार तथा सुविधा से हल कर सकते हैं।

शासन काय में कुशलता—स्थानीय शासन की स्थापना अथवा शासन के विभिन्न अंगों में शासन-काय में कुशलता बढ़ जाती है। स्थानीय शासन का आधार काय विभाजन का सिद्धांत तथा यह भावना होती है कि 'पहनने वाला ही यह जानता है कि जूता पर में कहीं कण्ट देता है।' साथ ही केन्द्रीय शासन के काय भाग का स्थानीय शासन द्वारा हल्का किया जाता है।

शासन व्यय में कमी—स्थानीय स्वशासन की समस्याओं के प्रशासन से व्यय में वृद्धि होती है। यदि स्थानीय शासन के कार्यों को केन्द्रीय अथवा प्रांतीय शासन करें तो उन्हें उन कार्यों को करने के लिए अनेक विभाग खोलने होंगे, जिनमें उच्च वेतनभागी सरकारी कर्मचारियों का रखना होगा और बड़े बड़े कार्यालय खोलने पड़ेंगे। इस प्रकार राज्य की आय का एक बड़ा भाग स्थानीय शासन पर व्यय होगा, परन्तु स्थानीय स्वशासन की समस्याओं की स्थापना से शासन-व्यय में काफी वृद्धि होती है, क्योंकि इन समस्याओं में जनता के निर्वाचित प्रतिनिधि प्रायः अवैतनिक रूप से कार्य करते हैं। इस प्रकार सरकार का आर्थिक भार कम हो जाता है और अप्रत्यक्ष रूप से भी भय कम रहता है।

पड़ोस के जीवन में अधिक दिलचस्पी व उत्तरदायित्व—स्थानीय स्वशासन की स्थापना के निमाण से नागरिकों को स्थानीय तथा पास-पड़ोस के जीवन में अधिक दिलचस्पी पदा हो जाती

¹ A nation may establish a free government but without municipal institutions it cannot have the spirit of liberty —Anderson et al *Local Government in Europe*, p. 14

है, उह निम्नलिखित तीन समूहों में रखा जा सकता है—

(1) पर्यावरण सम्बंधी सेवाएँ—इनका उद्देश्य नागरिकों के पर्यावरण को सुधारना तथा अच्छा बनाना है। इन सेवाओं में इन्हें गिना जा सकता है—पानी के बहाव व गंदी नालियों की व्यवस्था, मार्गों की रोशनी, शहर की गंदगी को हटवाना और उनका उचित प्रयोग करना, पानी की व्यवस्था, खाद्य पदार्थों की देख-रेख, वातावरण को गंदा होना से रोकना, पार्कों व मनोरंजन स्थानों की व्यवस्था करना, सार्वजनिक कष्टकारी (public nuisances) को रोकना। इंग्लैंड और वेल्स में काउन्टी व बरो कौंसिलें नगर तथा क्षेत्रीय नियोजन का भी काम करती हैं।

(2) रक्षा सेवाएँ—इनमें नागरिकों की अग्नि-संरक्षा, पुलिस व्यवस्था तथा नागरिक प्रतिरक्षा सम्मिलित हैं। इंग्लैंड तथा वेल्स में अग्नि संरक्षा सेवा की व्यवस्था काउन्टी बरो और कौंसिलें स्वतंत्र अथवा संयुक्त रूप से करती हैं। पुलिस सेवा की व्यवस्था स्थायी संयुक्त समितियों द्वारा की जाती है। स्कॉटलैंड में पुलिस व्यवस्था नगर बरो व काउन्टी कौंसिलों व अधीन है।

(3) व्यक्तिगत सेवाएँ—इनका उद्देश्य व्यक्तियों की श्रेष्ठ शारीरिक, मानसिक व नैतिक सुस्थिति को विकसित करना है। इन सेवाओं में प्रसूति गृह, सिंगुलरिया, शिक्षा, गृह निर्माण और मनोविनोद की व्यवस्था आदि आती हैं। इसी समूह में कुछ स्वास्थ्य सेवाएँ बूढ़ों और अग्रहीन व्यक्तियों की सेवा, पुस्तकालय, अजयवधरा, कला गैलरिया की व्यवस्था भी सम्मिलित हैं। इनके अतिरिक्त इसी शीपक के अन्तर्गत कुछ व्यापारिक सेवाएँ तथा यात्रियों के लिए परिवहन पानी की व्यवस्था, जहाजों के लिए डाक आदि की व्यवस्था भी आती है।

ब्रिटिश स्थानीय शासन की यह प्रमुख विशेषता है कि पुलिस स्थानीय संस्थाओं के अधीन है। ब्रिटन में प्रारम्भिक व माध्यमिक शिक्षा भी इन्हीं संस्थाओं के हाथों में है। अधिकतर स्थानीय क्षेत्रों में इन्हीं संस्थाओं का मजदूरों के लिए गृह निर्माण काम भी करना होता है। ये संस्थाएँ नगर योजनाएँ भी तैयार करती हैं। सार्वजनिक उपयोगिता की सेवाओं के लिए मुख्यतः ये ही संस्थाएँ उत्तरदायी हैं। 1935 में ये संस्थाएँ इंग्लैंड और वेल्स की 80 प्रतिशत जनसंख्या के लिए पानी की व्यवस्था करती थी, कुल 600 से अधिक गस कारखानों में लगभग 250 नगर संस्थाओं के स्वामित्व में थे, नगरों में बिजली की 2/3 व्यवस्था इन्हीं संस्थाओं के हाथों में थी, और प्रायः बड़े नगरों में ट्रामवे की सेवा भी स्थानीय संस्थाओं द्वारा संचालित है। अधिकतर नगरों में इन संस्थाओं ने अपने बाजार भी खोले हुए हैं। इन सभी तथ्यों से स्पष्ट है कि स्थानीय संस्थाएँ विभिन्न प्रकार की सेवाएँ करती हैं और नागरिकों को प्रायः सभी प्रकार की आधुनिक सुविधाएँ प्रदान करती हैं।

उनकी रचना—स्थानीय कौंसिलों में सभी सदस्य निर्वाचित होते हैं, कुछ कौंसिलों में सदस्यों के अतिरिक्त एल्डरमैनों की व्यवस्था भी है। अधिकतर बरों की कौंसिलों के प्रमुख मेयर कहलाते हैं, लन्दन व अन्य बड़े नगरों की बरों में लाड मेयर होते हैं। साधारणतया कौंसिलों के सदस्यों का कार्य बाल तीन वर्ष है। कुछ क्षेत्रों में पूर्ण कौंसिल का प्रति वर्ष चुनाव होता है, और शेष में 1/3 सदस्य चुने जाते हैं। इन चुनावों में 21 वर्ष से अधिक आयु वाला प्रत्येक ब्रिटिश नागरिक जिसका नाम क्षेत्र के चुनाव रजिस्टर में लिखा हो मत दे सकता है। उम्मीदवार स्वतंत्र रूप से अथवा किसी दल की ओर से खड़े होते हैं।

स्थानीय शासन संस्थाओं का आंतरिक संगठन—ये संस्थाएँ अपने आंतरिक संगठन में बहुत सीमा तक स्वतंत्र हैं। संगठन सम्बंधी व्यवस्था साधारणतया कुछ इस प्रकार है—सिद्धांत और नीति-सम्बंधी प्रश्नों पर नियंत्रण कौंसिलें करती हैं। ये कौंसिलें विभिन्न कृत्यों के संचालन के लिए समितियाँ नियुक्त करती हैं। बड़ी संस्थाओं की महत्त्वपूर्ण समितियाँ उप समितियों का भी

है, उन्हें निम्नलिखित तीन समूहों में रखा जा सकता है—

(1) पर्यावरण सम्बन्धी सेवायें—इनका उद्देश्य नागरिकों के पर्यावरण को सुधारना तथा अच्छा बनाना है। इन सेवाओं में इन्हें गिना जा सकता है—पानी के बहाव व गंदी नालियों की व्यवस्था, मार्गों की रोशनी, शहर की गंदगी को हटवाना और उनका उचित प्रयोग करना, पानी की व्यवस्था, साधन पदार्थों की दस्त-रख, वातावरण को गंदा होने से रोकना, पार्कों व मनोरंजन स्थानों की व्यवस्था करना, सार्वजनिक कण्टका (public nuisances) का रोकना। इंग्लैंड और वेल्स में काउन्टी व बरा कमिशन नगर तथा क्षेत्रीय नियोजन का भी कार्य करते हैं।

(2) रक्षा सेवायें—इनमें नागरिकों की अग्नि-संरक्षा, पुलिस व्यवस्था तथा नागरिक प्रतिरक्षा सम्मिलित हैं। इंग्लैंड तथा वेल्स में अग्नि संरक्षा सेवा की व्यवस्था काउन्टी बरो और कमिशन स्वतंत्र अथवा संयुक्त रूप से करती है। पुलिस सेवा की व्यवस्था स्थायी संयुक्त समितियों द्वारा की जाती है। स्काटलैंड में पुलिस व्यवस्था नगर व व काउन्टी कीसिला व जमीन है।

(3) व्यक्तिगत सेवायें—इनका उद्देश्य व्यक्तियों की श्रेष्ठ शारीरिक, मानसिक व नैतिक सुप्त शक्तियों को विकसित करना है। इन सेवाओं में प्रसूति गृहों, शिशु कल्याण, शिक्षा, गृह निर्माण और मनोविनोद की व्यवस्था आदि आते हैं। इसी समूह में कुछ स्वास्थ्य सेवायें बूढ़ों और अग्रहीन व्यक्तियों की सेवा, पुस्तकालयों, अजायबघरों, कला-गैलरियों की व्यवस्था भी सम्मिलित है। इनके अतिरिक्त इसी शीर्षक के अन्तर्गत कुछ व्यापारिक सेवायें तथा यात्रियों के लिए परिवहन, पानी की व्यवस्था, जहाजों के लिए डाक आदि की व्यवस्था भी आती है।

ब्रिटिश स्थानीय शासन की यह प्रमुख विशेषता है कि पुलिस स्थानीय संस्थाओं के अधीन है। ब्रिटेन में प्रारम्भिक व माध्यमिक शिक्षा भी इन्हीं संस्थाओं के हाथों में है। अधिकतर स्थानीय क्षेत्रों में इन्हीं संस्थाओं को मजदूरों के लिए गृह निर्माण कार्य भी करना होता है। ये संस्थाएँ नगर योजनायें भी तैयार करती हैं। सार्वजनिक उपयोगिता की सेवाओं के लिए मुख्यतः ये ही संस्थाएँ उत्तरदायी हैं। 1935 में ये संस्थाएँ इंग्लैंड और वेल्स की 80 प्रतिशत जनसंख्या के लिए पानी की व्यवस्था करती थी, कुल 600 से अधिक गैस कारखानों में लगभग 250 नगर संस्थाओं के स्वामित्व में थे, नगरों में बिजली की 2/3 व्यवस्था इन्हीं संस्थाओं के हाथों में थी, और प्रायः बड़े नगरों में ट्रामवे की सेवा भी स्थानीय सेवाओं द्वारा संचालित है। अधिकतर नगरों में इन संस्थाओं ने अपने बाजार भी खोले हुए हैं। इन सभी तथ्यों से स्पष्ट है कि स्थानीय संस्थाएँ विभिन्न प्रकार की सेवाएँ करती हैं और नागरिकों को प्रायः सभी प्रकार की आधुनिक सुविधाएँ प्रदान करती हैं।

उनकी रचना—स्थानीय कीसिलों में सभी सदस्य निर्वाचित होते हैं, कुछ कीसिला में सदस्यों के अतिरिक्त एग्जिक्यूटिवों की व्यवस्था भी है। अधिकतर बरों की कीसिला में प्रमुख मयर कहलाते हैं, लन्दन व अन्य बड़े नगरों की बरों में साव मेयर होते हैं। साधारणतया कीसिलों के सदस्यों का कार्य-काल तीन वर्ष है। कुछ क्षेत्रों में पूर्ण कीसिल का प्रति वर्ष चुनाव होता है, और शेष में 1/3 सदस्य चुने जाते हैं। इन चुनावों में 21 वर्ष से अधिक आयु वाला प्रत्येक ब्रिटिश नागरिक जिसका नाम क्षेत्र के चुनाव रजिस्टर में लिखा हो मत दे सकता है। उम्मीदवार स्वतंत्र रूप से अथवा किसी दल की ओर से खड़े होते हैं।

स्थानीय शासन-संस्थाओं का आन्तरिक संगठन—ये संस्थाएँ अपने आन्तरिक संगठन में बहुत सीमा तक स्वतंत्र हैं। संगठन सम्बन्धी व्यवस्था साधारणतया कुछ इस प्रकार है—सिद्धांत और नीति-सम्बन्धी प्रश्नों पर नियम कीसिलें करती हैं। ये कीसिलें विभिन्न कृत्यों के संचालन के लिए समितियाँ नियुक्त करती हैं। बड़ी संस्थाओं की महत्त्वपूर्ण समितियाँ उप समितियाँ का भी

प्रयोग करती हैं। कांसिलों तथा समितियों ने निम्नलिखित कार्यावली का कार्याकारी अधिकारियों द्वारा किया जाता है। बहुत सी सस्थाएँ बड़े सेवाओं का समुक्त रूप से संचालित करती हैं और इस हेतु समुक्त समितियों अथवा बोर्ड नियुक्त करती हैं। प्रत्येक कौंसिल आवश्यक अधिकारी तथा कमचारी नियुक्त करती है। कुछ अधिकारियों की नियुक्ति करना अनिवार्य है जैसे बलक, बोपाध्यक्ष, चिकित्सा व स्वास्थ्य अधिकारी, सर्वेयर और जन स्वास्थ्य निरीक्षक, अन्य अधिकारी व कर्मचारी नियुक्त करना कौंसिलों की इच्छा पर निर्भर करता है। अधिकारी व कमचारी तीन प्रकार के समूहों में रखे जा सकते हैं—(1) विभिन्न विभागों के अध्यक्ष और कमचारी, (2) दफतरी व काम करने वाले अधीन अधिकारी व कमचारी, और (3) शारीरिक कार्य करने वाले कमचारी। अधिकतर अधिकारियों व कमचारियों की नियुक्तियाँ व सेवा की शर्तें आवश्यक योग्यताओं के अनुसार कौंसिल व उनके अधिकारियों द्वारा नियंत्रित हैं। अधिकारी व कमचारी योग्य और मुहल होने के साथ अपना बाय ईमानदारी से करते हैं।

स्थानीय शासन सस्थाओं का वित्त—ये सस्थाएँ प्रति वर्ष 150 करोड़ पौण्ड से भी अधिक व्यय करती हैं। इनकी आय के स्रोत मुख्यतः ये हैं—स्थानीय कर, सरकारी अनुदान, म्युनिसिपल व्यापार, किराया, फीस इत्यादि। सरकारी अनुदान व लगभग 20% आय होती है, ये अनुदान अग्रलिखित पाँच प्रकार के हैं—(1) कुछ राष्ट्रीय करों से होने वाली आय जो इन्हें मिल जाती है, बुद्धि, शिक्षा व बँक आदि के लाइसेंसों से होने वाली आय, (2) प्रतिशत अनुदान अर्थात् व अनुदान जो केन्द्रीय सरकार कुछ सेवाओं के लिए कुछ व्यय के नियत प्रतिशत के अनुसार इन्हें देती है, जैसे शिक्षा, जन स्वास्थ्य, मांग, पुलिस और अग्नि रक्षा आदि सेवाओं की व्यवस्था के लिए (3) इकाई अनुदान जो की जाने वाली सेवा पर निर्भर करती हैं, जैसे गृह निर्माण पर व्यय, (4) समकरण अनुदान जो कम आय वाली सस्थाओं को अनुदान के रूप में दिये जाते हैं, और (5) विशेष अनुदान जो समय समय पर विशिष्ट प्रयोजना के लिए दिये जाते हैं।

स्थानीय कर—ये कर स्थान या भूभाग के स्वामियों पर स्थानीय सेवाओं की व्यवस्था के लिए कौंसिलों द्वारा लगाये जाते हैं। विभिन्न प्रकार के नये कार्य आरम्भ करने के लिए आवश्यक पूँजी व्यय के हेतु ये सस्थाएँ ऋण ले सकती हैं। ऐसे ऋण या तो खुले बाजार अथवा सार्वजनिक कार्य ऋण बोर्ड से लिये जा सकते हैं। स्थानीय सस्थाएँ अपनी कुल आय का लगभग 16% सरकार से ऋण के रूप में पाती हैं। प्रत्येक कौंसिल में वित्त पर नियंत्रण हेतु एक वित्त समिति होती है। इनके व्यय पर बाह्य नियंत्रण सरकार द्वारा नियुक्त जिला ऑडिटरों की जाँच द्वारा किया जाता है। ये ऑडिटर गृह तथा स्थानीय शासन मंत्रालय द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और ये शिक्षा, राष्ट्रीय सहायता, जन स्वास्थ्य, पुलिस, अग्नि रक्षा व प्रतिरक्षा आदि सभी महत्वपूर्ण सेवाओं के व्यय की जाँच करते हैं।

नियंत्रण और देख रेख—इन सस्थाओं के ऊपर नियंत्रण व देख रेख की तीन मुख्य विधियाँ अग्रलिखित हैं—(1) पार्लियामेंट के कानूनों द्वारा, जिनके अंतर्गत उनकी तथा समितियों आदि की स्थापना होती है और अनेक अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं। ये सस्थाएँ केवल उही शक्तियों का प्रयोग कर सकती हैं, जो कि इन्हें विभिन्न कानूनों के अंतर्गत प्राप्त है। (2) पार्लियामेंट के कानूनों का निर्वाचन यायालय करते हैं और यदि कोई सस्था किसी कानून का अतिक्रमण करती है तो यायिक कार्यवाही द्वारा अवध कार्य करने से रोका जा सकता है। यदि कोई सस्था आवश्यक कार्य नहीं कर पाता तो उसे ऐसा करने के लिए यायालय से परमादेश का लेख (Writ of Mandamus) प्राप्त किया जा सकता है। (3) सरकार द्वारा नियंत्रण काफी लचीला है और इसका उद्देश्य इनके कार्यों को अच्छी तरह कराने में परामर्श व सहायता देना है। ये सस्थाएँ अपने बजट स्वयं स्वीकार करती हैं और निहित विनियमों के अधीन अपने अधिकारी व

प्रयोग करती है। कौंसिल तथा समितियों के निष्पत्ति को कार्यान्वित कार्यकारी अधिकारियों द्वारा किया जाता है। बहुत सी संस्थाएँ कई संवादों को संयुक्त रूप से संचालित करती हैं और इस हेतु संयुक्त समितियाँ अथवा बोर्ड नियुक्त करती हैं। प्रत्येक कौंसिल आवश्यक अधिकारी तथा कर्मचारी नियुक्त करती है। कुछ अधिकारियों की नियुक्ति करना अनिवार्य है जैसे क्लक, कोषाध्यक्ष, चिकित्सा व स्वास्थ्य अधिकारी, सर्वेयर और जन स्वास्थ्य निरीक्षक, अथ अधिकारी व कर्मचारी नियुक्त करना कौंसिल की इच्छा पर निर्भर करता है। अधिकारी व कर्मचारी तीन प्रकार के समूहों में रखे जा सकते हैं—(1) विभिन्न विभागों के अध्यक्ष और कर्मचारी, (2) दफ्तरो में काम करने वाले अधीन अधिकारी व कर्मचारी, और (3) शारीरिक कार्य करने वाले कर्मचारी। अधिकतर अधिकारियों व कर्मचारियों की नियुक्तियाँ व सेवा की शर्तें आवश्यक योग्यताओं के अनुसार कौंसिल व उनके अधिकारियों द्वारा नियंत्रित हैं। अधिकारी व कर्मचारी योग्य और कुशल होने के साथ अपना कार्य ईमानदारी से करते हैं।

स्थानीय शासन संस्थाओं का वित्त—ये संस्थाएँ प्रति वर्ष 150 करोड़ पौण्ड्स से भी अधिक व्यय करती हैं। इनकी आय के स्रोत मुख्यतः ये हैं—स्थानीय कर, सरकारी अनुदान, म्युनिसिपल व्यापार, किराया, फीस इत्यादि। सरकारी अनुदान संलग्न 20% आय होती है, ये अनुदान अप्रलिखित पाँच प्रकार के हैं—(1) कुछ राष्ट्रीय करो से होने वाली आय जो इन्हें मिल जाती है, कुत्तों शिखार व बंदूक आदि के लाइसेंसों से होने वाली आय, (2) प्रतिशत अनुदान अर्थात् व अनुदान जो केन्द्रीय सरकार कुछ संवादों के लिए कुछ व्यय के नियत प्रतिशत के अनुसार इन्हें देती है, जैसे शिक्षा, जन स्वास्थ्य, मांग, पुलिस और अग्नि रक्षा आदि संवादों की व्यवस्था के लिए (3) इकाई अनुदान जो की जाने वाली सेवा पर निर्भर करती है, जैसे गृह निर्माण पर व्यय, (4) समकरण अनुदान जो कम आय वाली संस्थाओं को अनुदान के रूप में दिये जाते हैं, और (5) विशेष अनुदान जो समय समय पर विशिष्ट प्रयोजनों के लिए दिये जाते हैं।

स्थानीय कर—ये कर स्थान या भवनों के स्वामियों पर स्थानीय सेवाओं की व्यवस्था के लिए कौंसिलों द्वारा लगाय जाते हैं। विभिन्न प्रकार के नये कार्य आरम्भ करने के लिए आवश्यक पूँजी व्यय के हेतु ये संस्थाएँ ऋण ले सकती हैं। ऐसे ऋण या तो खुले बाजार अथवा सावजनिक कार्य ऋण बोर्ड से लिये जा सकते हैं। स्थानीय संस्थाएँ अपनी कुल आय का लगभग 16% सरकार से ऋण के रूप में पाती हैं। प्रत्येक कौंसिल में वित्त पर नियंत्रण हेतु एक वित्त समिति होती है। इनके व्यय पर बाह्य नियंत्रण सरकार द्वारा नियुक्त जिला आडिटर की जाँच द्वारा किया जाता है। ये आडिटर गृह तथा स्थानीय शासन मंत्रालय द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और ये शिक्षा, राष्ट्रीय सहायता, जन स्वास्थ्य, पुलिस, अग्नि रक्षा व प्रतिरक्षा आदि सभी महत्त्वपूर्ण संवादों के व्यय की जाँच करते हैं।

नियंत्रण और देख रेख—इन संस्थाओं के ऊपर नियंत्रण व देख रेख की तीन मुख्य विधियाँ अप्रलिखित हैं—(1) पार्लियामेंट के कानूनों द्वारा, जिनके अंतर्गत इनकी तथा समितियाँ आदि की स्थापना होती है और अनेक अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं। ये संस्थाएँ केवल उद्देश्यों का प्रयोग कर सकती हैं, जो कि इन्हें विभिन्न कानूनों के अंतर्गत प्राप्त हैं। (2) पार्लियामेंट के कानूनों का निर्वाचन याचालय करते हैं और यदि कोई संस्था किसी कानून का अतिक्रमण करती है तो याचिका याचवाही द्वारा अवध कार्य करने से रोका जा सकता है। यदि कोई संस्था आवश्यक कार्य नहीं कर पाता तो उसे ऐसा करने के लिए याचालय से परामर्श का लेख (Writ of Mandamus) प्राप्त किया जा सकता है। (3) सरकार द्वारा नियंत्रण काफी लचीला है और इसका उद्देश्य इनके कार्यों को अच्छी तरह कराने में परामर्श व सहायता देना है। ये संस्थाएँ अपने बजट स्वयं स्वीकार करती हैं और निहित विनियमों के अधीन अपने अधिकारों का

कमचारी भी नियुक्त करती हैं। ये सस्याएँ अपने व्यय का लगभग 2/3 जस स्वयं जमा करती हैं।

कानून क जतगत सरकार को इन सस्याओं को विघटित करने की शक्ति प्राप्त नहीं है। स्थानीय सस्याएँ बहुत से विषयों पर उप विधियाँ बनाने की शक्ति रखती हैं, परन्तु उन पर स्वास्थ्य मन्त्रालय का अनुसमर्थन प्राप्त करना आवश्यक है। एकरूपता लाने के उद्देश्य से मन्त्रालय आदेश उप नियम तैयार करता है तथा जारी करता है, जिह स्थानीय सस्याएँ चाह तो मान सकती हैं। के द्रीय सरकार विभिन्न विभागा के अधीन निरीक्षक नियुक्त करती हैं किन्तु इन्हें कोई कायपालिका शक्तियाँ प्राप्त नहीं होती। ये स्थानीय सस्याओं को परामर्श और आवश्यक सहायता प्रदान करते हैं। जिन योजनाओं से स्थानीय शासन की सस्याएँ सरकार से पूरा अथवा आंशिक अनुदान पाती हैं या वे जिन कार्यों के लिए सृष्ट पाती हैं उन पर सरकार अधिक नियन्त्रण करती है, परन्तु इस नियन्त्रण का उद्देश्य कानूनों का ठीक रूप से पालन कराना है। संक्षेप में, के द्रीय सरकार और स्थानीय शासन की सस्याओं के बीच सम्बन्ध साझीदारा जसा है, उच्च अधिकारी व अधीन अभिवरण जैसा नहीं। वास्तव में स्थानीय शासन की सस्याएँ ऐसे उत्तरदायी निकाय हैं जो अपने अधिकार क्षेत्र में आने वाले सभी काय कुशलतापूर्वक करती हैं। सरकार उनके कार्यों पर इस प्रकार से नियन्त्रण का प्रयोग करती है कि वे अपना काय स्वतन्त्र रूप से और अच्छी प्रकार से कर सकें।

लन्दन का स्थानीय शासन—लन्दन शहर का शासन एक कॉमन कौंसिल द्वारा किया जाता है। इस कौंसिल में 26 एडरमेन और 260 कॉमन कौंसिलर होते हैं। इन सदस्यों का चुनाव सभी व्यक्तियों द्वारा नहीं होता बल्कि सम्पत्ति पर आधारित अहता रखने वाले व्यक्तियों द्वारा किया जाता है। लाड मेयर का चुनाव कौंसिल तथा शहर के बड़े गिल्ड द्वारा किया जाता है। लाड मेयर स्वयं कोई बड़ा समन्वित्वाली व्यवसायी होता है, जिसका काय लन्दन क प्रतिनिधि रूप में महत्वपूर्ण विदेशी दणकों का स्वागत करना है, लाड मेयर कॉमन कौंसिल का सभापति भी है। कौंसिल के काय अन्य नगर कौंसिलों के समान ही हैं। लन्दन शहर की अपनी पुलिस व्यवस्था है। लन्दन की काउंटी का शासन लन्दन काउंटी कौंसिल द्वारा किया जाता है। लन्दन काउंटी 28 मेट्रोपोलिटन बरो में विभाजित है। प्रत्येक बरो की एक कौंसिल है, जो आगे लिखी कुछ सेवाओं के लिए उत्तरदायी है—भागों पर रोशनी, गदगी को हटवाना, पुस्तकालय और तैरने के स्नानागार आदि। अधिक महत्वपूर्ण विषयों, जस शिक्षा कल्याण, नगर नियोजन, गृह निर्माण, शिक्षा आदि कार्यों के लिए काउंटी कौंसिल उत्तरदायी है। बरो कौंसिल और लन्दन काउंटी कौंसिल के बीच कुछ वैसा ही सम्बन्ध है जसा कि किसी ग्रामीण जिला कौंसिल और काउंटी कौंसिल के बीच होता है। मेट्रोपोलिटन क्षेत्र के लिए जलग पुलिस व्यवस्था है, जिसका अध्यक्ष पुलिस कमिश्नर होता है। लन्दन की पानी व्यवस्था मेट्रोपोलिटन पानी बोर्ड के हाथ में है, जिसका लन्दन काउंटी कौंसिल से कोई सम्बन्ध नहीं है।

सुधार के लिए सुझाव—1958 के स्थानीय शासन कानून (Local Government Act) के द्वारा दो स्थानीय शासन आयोग स्थापित किए गये, एक इंग्लैंड के लिए दूसरा वेल्स के लिए। उन्हें यह कर्तव्य सौंपा गया कि वे (लन्दन को छोड़कर) सारे स्थानीय शासन का पुनरीक्षण करें, यह निर्धारित करने के लिए कि क्या अधिक प्रभाव और सुविधाजनक सरचना प्राप्त की जा सकती है या नहीं। अग्रेजी आयोग को विशेष पुनरीक्षण क्षेत्रों में यह शक्ति दी गयी है कि वह नये प्रकार के प्राधिकरण की स्थापना के लिए भी सिफारिश कर सके—एक प्रकार की शहरी काउंटी, जिसकी सीमा में कोई काउंटी बरो न आये। फरवरी 1966 में जारी किये गये एक श्वेत पत्र (White Paper on Local Government Finance England and Wales) में सरकार ने यह स्वीकार किया कि कर लगाने की प्रचलित पद्धति में दोष है। परन्तु यह भी कहा

योग करती है। कांसिलो तथा समितियों के निणयों को कार्यान्वित कार्यकारी अधिकारियों द्वारा किया जाता है। बहुत-सी संस्थाएँ कई सेवाओं का संयुक्त रूप से संचालित करती हैं और इस हेतु संयुक्त समितियाँ अथवा बोर्ड नियुक्त करती हैं। प्रत्येक कौंसिल आवश्यक अधिकारों तथा कमचारियों नियुक्त करती है। कुछ अधिकारियों की नियुक्ति करना अनिवार्य है जैसे वनक, कोषाध्यक्ष, चिकित्सा व स्वास्थ्य अधिकारी, सर्वेयर और जन स्वास्थ्य निरीक्षक, आय अधिकारी व कमचारी नियुक्त करना कौंसिलों की इच्छा पर निर्भर करता है। अधिकारी व कमचारी तीन प्रकार के समूहों में रखे जा सकते हैं—(1) विभिन्न विभागों के अध्यक्ष और कमचारी, (2) दफ्तरों में काम करने वाले अधीन अधिकारी व कमचारी, और (3) सार्वजनिक कार्य करने वाले कमचारी। अधिकतर अधिकारियों व कमचारियों की नियुक्तियाँ व सेवा की शर्तें आवश्यक मायगताओं के अनुसार कौंसिल व उनके अधिकारियों द्वारा नियंत्रित हैं। अधिकारी व कमचारी योग्य और कुशल होने के साथ अपना कार्य ईमानदारी से करते हैं।

स्थानीय शासन संस्थाओं का वित्त—ये संस्थाएँ प्रति वर्ष 150 करोड़ पौण्ड से भी अधिक व्यय करती हैं। इनकी आय के स्रोत मुख्यतः ये हैं—स्थानीय कर, सरकारी अनुदान, म्युनिसिपल व्यापार, किराये, फीस इत्यादि। सरकारी अनुदान में लगभग 20% आय होती है, ये अनुदान अप्रलिखित पाँच प्रकार के हैं—(1) कुछ राष्ट्रीय करा से होने वाली आय जो इन्हें मिल जाती है, कुत्तो, शिक्षा व वादूक आदि के लाइसेंस से होने वाली आय, (2) प्रतिशत अनुदान अर्थात् वे अनुदान जो केन्द्रीय सरकार कुछ सेवाओं के लिए कुछ व्यय के नियत प्रतिशत के अनुसार दे देती है, जैसे शिक्षा, जन स्वास्थ्य, भाग, पुलिस और अग्नि रक्षा आदि सेवाओं की व्यवस्था के लिए, (3) इकाई अनुदान जो की जाने वाली सेवा पर निर्भर करती है, जैसे गृह निर्माण पर व्यय, (4) समकरण अनुदान जो कम आय वाली संस्थाओं को असमान के रूप में दिया जाता है, और (5) विशेष अनुदान जो समय समय पर विशिष्ट प्रयोजना के लिए दिए जाते हैं।

स्थानीय कर—ये कर स्थान या भवनों के स्वामियों पर स्थानीय सेवाओं की व्यवस्था के लिए कौंसिलों द्वारा लगाए जाते हैं। विभिन्न प्रकार के नये कार्य आरम्भ करने के लिए आवश्यक पूँजी व्यय के हेतु ये संस्थाएँ ऋण ले सकती हैं। ऐसे ऋण या तो खुले बाजार अथवा सावजनिक कार्य ऋण बोर्ड से लिये जा सकते हैं। स्थानीय संस्थाएँ अपनी कुल आय का लगभग 16% सरकार से ऋण के रूप में पाती हैं। प्रत्येक कौंसिल में वित्त पर नियंत्रण हेतु एक वित्त समिति होती है। इनके व्यय पर बाह्य नियंत्रण सरकार द्वारा नियुक्त जिला ऑडिटरों की जाँच द्वारा किया जाता है। ये ऑडिटर गृह तथा स्थानीय शासन मंत्रालय द्वारा नियुक्त किये जाते हैं और ये शिक्षा, राष्ट्रीय सहायता, जन स्वास्थ्य, पुलिस, अग्नि रक्षा व प्रतिरक्षा आदि सभी महत्त्वपूर्ण सेवाओं के व्यय की जाँच करते हैं।

नियंत्रण और देख रेख—इन संस्थाओं के ऊपर नियंत्रण व देख रेख की तीन मुख्य विधियाँ अप्रलिखित हैं—(1) पार्लियामेंट के कानूनों द्वारा, जिनके अंतर्गत इनकी तथा समितियों आदि की स्थापना होती है और अनेक अधिकारी नियुक्त किये जाते हैं। ये संस्थाएँ केवल उन्हीं शक्तियों का प्रयोग कर सकती हैं, जो कि इन्हें विभिन्न कानूनों के अंतर्गत प्राप्त हैं। (2) पार्लियामेंट के कानूनों का निर्वाचन यायालय करते हैं और यदि कोई संस्था किसी कानून का अतिक्रमण करती है तो यायिक कार्याही द्वारा अवध कार्य करने से रोका जा सकता है। यदि कोई संस्था आवश्यक कार्य नहीं कर पाती तो उसे ऐसा करने के लिए यायालय से परामर्श का लेख (Writ of Mandamus) प्राप्त किया जा सकता है। (3) सरकार द्वारा नियंत्रण काफी लचीला है और इसका उद्देश्य इनके कार्यों को अच्छी तरह कराने में परामर्श व सहायता देना है। ये संस्थाएँ अपने बजट स्वयं स्वीकार करती हैं और निहित विनियमों के अधीन अपने अधिकारी व

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण का हम साधारण भाषा में स्थानीय मामला का स्वतंत्र एवं लोकप्रिय प्रबंध कह सकते हैं। इसके आवश्यक तत्त्व अप्रतिखित है—(अ) विभिन्न स्तरों पर ऐसे प्राधिकरणों का अस्तित्व जो आपस में एक-दूसरे से सम्बंधित हों और अंत में जनता सर्वोपरि सत्ता के निबट हो, (ब) इन विभिन्न प्राधिकरणों में कार्यों का विभाजन, (स) इनकी प्रजातान्त्रिक रचना, (द) इनकी प्रजातान्त्रिक कार्य प्रणाली, और (य) विभिन्न प्राधिकरणों की अपने-अपने क्षेत्र में स्वायत्तता का प्राप्त होना और उसका उच्चस्तरीय प्रजातान्त्रिक प्राधिकारियों द्वारा परीक्षा के से सीमित होना।

अध्ययन समूह के सुझावों के आधार पर विकेन्द्रीकरण की योजना में पहले से चले आ रहे जिला बाडों को समाप्त कर उनके स्थान पर जिला स्तर पर नये प्राधिकरण का जन्म होना चाहिए। नये जिला स्तरीय प्राधिकरण के अंतर्गत अप्रतिखित संस्थाओं का संगठन होना चाहिए—(अ) विकास खण्ड (development block) के स्तर पर पंचायत समिति का गठन हो जो मुख्य रूप से विकास-क्षेत्र से सम्बद्ध हो। (ब) प्रत्येक खण्ड के अंतर्गत आने वाले ग्रामों में ग्राम-पंचायतें हों, और कहीं कहीं कुछ गाँवों का एक ही ग्राम पंचायत से सम्बद्ध होना चाहिए। परिणामस्वरूप अब ग्रामीण क्षेत्रों के लिए स्थानीय शासन की तीन स्तरों वाली योजना अपनायी गयी है। इसका प्रयोजन नीचे के स्तरों पर कार्यों में जानना अधिक भाग दिलाना है। यह प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण से भिन्न है, क्योंकि इसमें सत्ता का योगमन अंतर्ग्रस्त है। इसमें जनता का यह अधिकार भी निहित है कि वह जन-कल्याण के लिए अपनी परियोजनाओं में पहले कर सके और साथ में यह भी कि वह उन्हें स्वायत्ततापूर्ण ढंग से कार्यान्वित तथा परिचालित कर सके।

लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण, स्थानीय शासन और सामुदायिक विकास के बीच सम्बंध—लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण वास्तव में स्थानीय स्वशासन की नयी योजना का ही दूसरा नाम है। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की योजना का जिला परिषदों, खण्ड स्तर की समितियों या पंचायतों के द्वारा ही कार्यान्वित किया जाता है। अतः यह कहना सत्य होगा कि जहाँ एक ओर लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण एक राजनीतिक आदर्श है, स्थानीय स्वशासन इसका सत्यागत रूप है। ऐसा ही घनिष्ठ सम्बंध सामुदायिक विकास और स्थानीय स्वशासन के बीच में है। वास्तव में मेहुता अध्ययन समूह ने सामुदायिक विकास की योजना को अधिक सफल बनाने के लिए ही लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की योजना का सुझाव दिया। लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की नीति के अंतर्गत सामुदायिक विकास और स्थानीय स्वशासन की संस्थाओं का प्रजातंत्र के विकास से सम्बंध है। सामुदायिक विकास स्वयं एक प्रजातान्त्रिक प्रतिक्रिया है। हमारी लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण की नीति का उद्देश्य प्रजातंत्र का आधार अथवा निम्नतम स्तर से ही निर्माण करना है और इसकी प्राप्ति जनता को प्रजातान्त्रिक संस्थाएँ देकर करनी है, जिनके द्वारा जनता संगठित अप्रत्यक्ष ढंग से प्रजातंत्र को व्यवहार में ला सके।

उत्तर प्रदेश में लोकतान्त्रिक विकेन्द्रीकरण

जिला-परिषदें—प्रत्येक जिले में एक जिला-परिषद की स्थापना 1 जुलाई 1963 से की गयी। जिला-परिषद में अप्रतिखित सदस्य होते हैं—(1) जिले के क्षेत्रीय समितियों के प्रमुख, (2) प्रत्येक समिति द्वारा अपने सदस्यों में से विहित ढंग से चुन गये उत्तम सदस्य, जितनी कि प्रत्येक समिति के लिए संख्या निर्धारित की जाय, (3) जिले की सभी म्युनिसिपलिटियों के प्रधान, जिला सहकारी बैंक का राज्य सरकार द्वारा नामजद मनेजर और जिस जिले में कोई भी बैंक न हो वहाँ उत्तर प्रदेश कोऑपरेटिव बैंक के संचालक मण्डल द्वारा चुना हुआ किसी भी बैंक का प्रतिनिधि, (4) जिला सहकारी फंडेशन का प्रतिनिधि, जिसे उसका संचालक मण्डल चुनेगा,

कि चूँकि स्थानीय शासन के लिए आयोग बँठा दिया गया है, जो इन्सैड और वेल्स में स्थानीय शासन का मनी हट्टिया से पुनरीक्षण करेगा, इसलिए अनुदान पद्धति में बोर्ड मूलभूत परिवर्तन करना उचित नहीं। राइट के मतानुसार स्थानीय स्वशासन की सम्पूर्ण समस्या पर आयोग के विचाराधीन बातों से अधिक आधारभूत बातों में विचार का आवश्यकता है। ऐसा लगता है कि किसी प्रकार का व्यापन करना पड़ेगा, राज्य का कुछ प्रदेशों में विभाजित करना पड़ेगा और प्रत्येक प्रदेश की अपनी सदन या कौंसिल होगी, जिसका सम्बन्ध प्रादेशिक मामलों से रहेगा।¹

3 सयुक्त राज्य अमरीका में स्थानीय शासन

विशेषताएँ—स्थानीय शासन की कुछ प्रमुख विशेषताओं का संक्षिप्त परिचय इस प्रकार है—(1) सयुक्त राज्य में स्थानीय शासन को एक व्यावसायिक दृष्टि से देखा जाता है (local government is looked upon as a business concern)। कौंसिल मनेजर योजना का विकास इसका अच्छा प्रमाण है। (2) राज्य के स्तर से नीचे प्रशासन की इकाइयाँ एक प्रकार से राज्य शासन की प्रतिनिधि (agents of the state government) हैं। उनकी शक्तियों और रचना की परिभाषा राज्य के कानून द्वारा की गयी है। (3) इसी कारण स्थानीय शासन के रूप में अलग अलग राज्यों में काफी विभिन्नताएँ हैं। सयुक्त राज्य के विभिन्न राज्यों में अनेक प्रकार की स्थानीय शासन की संस्थाएँ हैं। इनकी एक विशेषता यह है कि स्थानीय समुदायों का यह भी निर्धारित करने का अधिकार है कि वे अपने यहाँ किस प्रकार की संस्थाएँ रखें।² जबकि भारतीय नगर और ग्रामीण क्षेत्रों में राज्य सरकारों द्वारा बनाये गये कानून के अनुसार ही स्थानीय शासन की संस्थाएँ हैं अर्थात् किसी नगर का यह अधिकार नहीं है कि वह नगर निगम रखे या म्युनिसिपैलिटी, सयुक्त राज्य के नगरों को यह अधिकार प्राप्त है कि वे विभिन्न प्रकार की स्थानीय संस्थाएँ स्थापित कर सकते हैं। इनके सफटन में इस कारण भी पचीसवीं पैदा हो गयी है कि ये एक ओर स्थानीय शासन और दूसरी ओर राज्य प्रशासन की इकाइयाँ हैं।

स्थानीय शासन के रूप—माट रूप में, शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों के लिए स्थानीय शासन की पृथक् संस्थाएँ हैं। शहरी संस्थाओं की संख्या 400 से कम है। वे अपने दश की म्युनिसिपैलिटियों तथा निगमों के समान हैं। ग्रामीण क्षेत्रों की संस्थाओं में काउंटियाँ, श्वा और विटाप जिला की संस्थाएँ सम्मिलित हैं। सयुक्त राज्य अमरीका में स्थानीय शासन के तीन आधारभूत रूप निम्नलिखित हैं—

कौंसिल-मेयर रूप—इसके अंतर्गत विभिन्न क्षेत्रों से जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों की एक परिषद् होती है और उसका अध्यक्ष मेयर होता है। इसके भी दो मुख्य रूप हैं—अशक्त मेयर और शक्तिशाली मेयर। प्रथम प्रकार में मेयर की शक्तियाँ बहुत ही कम होती हैं, वह कौंसिल का सभापति होता है। इसमें विभिन्न विभागों के अध्यक्ष भी जनता द्वारा चुने जाते हैं। दूसरे प्रकार के स्थानीय शासन का आधार शक्ति पृथक्करण का सिद्धांत है। कमिनि नीति का निर्धारण करती है, और मेयर जो जनता द्वारा निर्वाचित होता है, कार्यपालिका शक्ति रखता है। मेयर ही महत्वपूर्ण अधिकारियाँ को नियुक्त करता है वजट तैयार करता है और उस कौंसिल के

¹ Wright F J *Democratic Government* II 265

² The structure of American local government varies not only from State to State but also within the States. The constitution or laws of a State often allow some of the local communities a measure of home rule in defining the organs and powers of their government. The pattern of local and State administration is confused further by the fact that local government units are both local governments and administrative units of the State —Potter Allen M *American Government and Politics* pp 235-39

से पाच तक प्रतिनिधि, जिनकी सरया राज्य सरकार निश्चित करेगी और जिनका चुनाव विहित ढंग से होगा, (ई) लोकसभा व राज्य विधान सभा के व सभी सदस्य, जिनके निर्वाचन क्षेत्र म खण्ड का कोई भी भाग सम्मिलित हो प्रत्येक ऐसा विधायक, यदि कोई हो, जिसने निर्वाचन क्षेत्र म कोई ग्रामीण क्षेत्र सम्मिलित न हो, परन्तु जिसका निवास स्थान, जिले म स्थित हो तो वह सदस्य जिल के किसी खण्ड को विहित ढंग से चुनेगा (पसंद करेगा) और उसका सदस्य रहगा, और (उ) राज्य सभा व राज्य परिषद के सभी सदस्य जिनका खण्ड म निवास-स्थान, स्थित हो और प्रत्येक ऐसा सदस्य जिसका निवास स्थान जिल म हो, परन्तु ग्रामीण क्षेत्र म न हो, विहित ढंग से किसी खण्ड को चुनेगा और उसका सदस्य बनेगा। (2) क्षेत्रीय समितियों की रचना (अथवा पुनर्रचना) हो जाने के बाद विहित ढंग से तथा विहित शर्तों के अनुसार अल्प सदस्य म होंगे—(अ) दो तक ऐसे विनियुक्त सदस्य जिन्हें विनियुक्त करने वाले सदस्य नियोजन और विकास म अभिवृद्धि रखने वाला समझें, (आ) यदि सब संवधान एक म वर्णित सदस्यों म महिला सदस्यों की संख्या पाच से कम हो तो उतनी ही जितनी कम हो महिला सदस्यों और नियुक्त की जायेगी, (इ) ऐसे ही यदि सब संवधान एक म वर्णित सदस्यों म अनुसूचित जातियों के सदस्यों की संख्या आठ से कम हो तो उतने ही उनके सदस्य नियुक्त किये जायेंगे।

प्रमुख और उप प्रमुख—प्रत्येक क्षेत्रीय समिति का एक प्रमुख, एक वरिष्ठ (senior) उप प्रमुख और एक कनिष्ठ (junior) उप प्रमुख हैं। प्रमुख का चुनाव क्षेत्रीय समिति के सदस्यों द्वारा किया जाता है। कनिष्ठ व वरिष्ठ उप प्रमुखों का भी चुनाव सदस्यों द्वारा किया जाता है। क्षेत्रीय समितियों की अवधि पाच वर्ष है, परन्तु राज्य सरकार सभी या कुछ समितियों की अवधि को अधिक से अधिक एक वर्ष बढ़ा सकती है, अर्थात् उनकी अवधि छ. वर्ष से अधिक न होगी।

क्षेत्रीय समिति की सामान्य शक्तियाँ और कार्य—क्षेत्रीय समिति के कार्य इस प्रकार हैं—(1) कृषि का विकास, सहकारिता का प्रोत्साहन देना, लघु सिंचाई के कार्यों—तालाबों, नहरों आदि का निर्माण व उनका अच्छी स्थिति म रखना, सावजनिक पार्कों, बगीचों को बनाना, वृक्षों को लगवाना, (2) पशु पालन, (3) कुटीर उद्योग, (4) चिकित्सा व सावजनिक स्वास्थ्य, (5) शिक्षा, सामाजिक शिक्षा और सांस्कृतिक कार्य, (6) हरिजन कल्याण कार्य, (7) नियोजन और आँकड़े, (8) अन्य योजनाएँ, (9) ग्राम सभाओं की देख रेख, और (10) सावजनिक निर्माण-कार्य।

क्षेत्रीय समिति का कार्य संचालन—अपने कार्य संचालन हेतु समिति की प्रति दो माह म कम से कम एक बैठक होगी। समिति का प्रमुख, उसकी अनुपस्थिति म वरिष्ठ उप प्रमुख और यदि वह भी अनुपस्थित हो तो कनिष्ठ उप प्रमुख जब भी उचित व आवश्यक समझे उसकी बैठक बुलायेगा। यदि समिति के कम से कम 1/5 सदस्य बैठक बुलाने के लिए प्रार्थना करें तो एक माह के भीतर समिति की बैठक बुलाई जायेगी। जब कभी समिति चाहे या जिला परिषद अथवा राज्य सरकार उससे ऐसा करने को बहे तो विकास अधिकारी ग्राम सभाओं से नियत समय के भीतर विकास योजनाएँ माँगेगा और समिति क्षेत्र के लिए विकास योजनाएँ बनायेंगे। समिति की कार्यकारिणी खण्ड विकास अधिकारी, उत्पादन समिति और कल्याण समिति की सहायता से जिला परिषद अथवा राज्य सरकार से मिले निर्देशों को ध्यान में रखते हुए योजना का मसविदा तैयार करेगी और उसे क्षेत्रीय समिति के सामने पेश करेगी। जिला परिषद की नियोजन समिति उस पर विचार करेगी और उसम संशोधन के लिए यदि आवश्यक समझे, सिफारिश करेगी।

क्षेत्रीय संगठन की उप-समितियाँ—समिति की स्थापना के बाद यथाशीघ्र विहित ढंग से ये समितियाँ बनायी जाती हैं—कार्यकारिणी, उत्पादन और कल्याण। क्षेत्रीय समिति चाहे वो अल्प समितियाँ भी बना सकती है। कार्यकारिणी, उत्पादन तथा कल्याण समितियाँ म स-प्रत्येक

(3) जिले की सहकारी समिति या समितियों का एक प्रतिनिधि, जिसे विहित ढंग से चुना जायेगा, (6) ग्रन्थ यूनियन अथवा यूनियनों का प्रतिनिधि, (7) सामाजिक, सांस्कृतिक, साहित्यिक या व्यावसायिक कार्यों में लगे व्यक्तियों में से राज्य सरकार द्वारा छूँटे गये अधिक से अधिक तीन व्यक्ति, (8) लोकसभा तथा विधान सभा के ऐसे सभी सदस्य जिनके निर्वाचन-क्षेत्रों में जिले का कोई भी भाग सम्मिलित हो, और (9) राज्य सभा या विधान सभा के ऐसे सभी सदस्य जिनका निवास स्थान जिले में स्थित हो।

सदस्यता के सम्बन्ध में अन्य आवश्यक शर्तें इस प्रकार हैं—(अ) विभिन्न क्षेत्रीय समितियों से आने वाले सदस्यों की संख्या का निर्धारण उनकी जनसंख्या के आधार पर किया जायेगा, (आ) क्षेत्रीय समितियों से आने वाले कुल सदस्यों की संख्या 20 से कम न होगी, (इ) कोई ऐसा व्यक्ति जिसका नाम जिले से विधान सभा के लिए बनी निर्वाचक-मूची में न हो अथवा जिसे किसी कारण से अयोग्य ठहराया गया हो, परिपद का निर्वाचित अथवा विनियुक्त सदस्य नहीं बन सकेगा। (ई) किसी क्षेत्रीय समिति के प्रमुख और म्युनिसिपल बोर्ड के प्रधान का स्थान खाली रहने के दौरान उनके स्थान पर कार्य करने वाले व्यक्ति परिपद की बैठकों में भाग ले सकेंगे और उह मतदान का भी अधिकार प्राप्त होगा। (उ) जिस जिले में सात से अधिक खण्ड न हो, उसकी परिपद में से कम से कम तीन और अधिक खण्डों वाले जिले की परिपद में पाँच महिला सदस्यार्यें होगी। यदि इतनी संख्या में उपर्युक्त प्रवार से महिला सदस्यार्यें न आयें तो जितनी भी कमी रहेगी उसको जिला परिपद विनियुक्ति द्वारा पूरी करेगी। (ऊ) यही बात अनुसूचित जातियों के सदस्यों के बारे में लागू होगी।

कानून के अन्तर्गत जिस किसी प्राधिकारी को निर्वाचन-सम्बन्धी विवादों का निणय करने का अधिकार हो, वही प्राधिकारी किसी उम्मीदवार को भ्रष्ट व्यवहार के लिए दोषी पाने पर अयोग्य घोषित कर सकता है। अयोग्यता की अवधि पाँच वर्ष तक हो सकती है। भ्रष्ट व्यवहार में ये बातें सम्मिलित हैं—(अ) किसी मतदाता को धोखे, भ्रम या धमकी देकर किसी मतदाता के पक्ष में मत डालने से रोकना और दूसरे पक्ष में मत डलवाना, (आ) किसी मतदाता से उसको धन देकर अथवा लाभ व नौकरी का लालच दिलाकर अपने किसी उम्मीदवार के पक्ष में मत डलवाना, (इ) यदि कोई व्यक्ति दूसरे व्यक्ति के नाम से मत डाले अथवा डलवाये, (ई) जाति, विरादरी, धर्म या सम्प्रदाय के नाम पर चुनाव के मत प्राप्ति के लिए प्रयत्न करना, और (उ) कोई ऐसा कार्य करना जिसे राज्य सरकार भ्रष्ट व्यवहार घोषित करे।

इनकी अवधि पाँच वर्ष है, परन्तु राज्य सरकार उसे एक वर्ष के लिए बढ़ा सकती है। यदि किसी सदस्य का स्थान अवधि समाप्त होने से पूर्व खाली हो जाये तो उसे भरने वाले सदस्य की अवधि उस तारीख से प्रारम्भ होगी जिस दिन वह उम स्थान को भरे। जो व्यक्ति जिला-परिपद का सदस्य किसी समिति या म्युनिसिपल बोर्ड के प्रधान या समिति के सदस्य की हैसियत से बने, उसकी सदस्यता तभी समाप्त हो जायगी जब वह म्युनिसिपल बोर्ड या समिति का प्रधान अथवा सदस्य न रहे। प्रत्येक जिला परिपद का एक अध्यक्ष और एक उपाध्यक्ष होता है, वे दोनों विहित नियमों के अनुसार सदस्यों द्वारा गुप्त मतदान से चुने जाते हैं। अध्यक्ष की अवधि पाँच वर्ष है, उपाध्यक्ष की अवधि एक वर्ष है और वह केवल परिपद के सदस्यों में से ही चुना जा सकता है।

क्षेत्रीय समितियाँ—क्षेत्रीय समिति के सदस्यों में ये अप्रतिष्ठित सम्मिलित हैं—(1) (अ) खण्ड और क्षेत्र में सम्मिलित प्रत्येक टाउन एरिया का चेयरमैन और नाटोघ्राइड एरिया का प्रधान, (आ) सभी ग्राम सभाओं के प्रधान, (इ) क्षेत्र की रजिस्टर्ड सहकारी समितियाँ या

जिसकी जनसंख्या 250 या अधिक है, ग्राम सभा की इकाई होता है। इसमें कम जनसंख्या होने पर एक साप 2-3 गाँवों को मिलाकर ग्राम सभा बनाई जाती है। इस समय राज्य में 72 हजार से अधिक ग्राम सभाएँ हैं। गाँव के सभी वासिग व्यक्ति, जिनकी आयु 21 वर्ष हो चुकी हो, इन सभाओं के सदस्य होते हैं। परंतु जो व्यक्ति भारत के नागरिक नहीं हैं अथवा जो 'चामास' द्वारा विधिवत घोषित हो गये हैं, ग्राम सभा के सदस्य नहीं हो सकते। गाँव की उपस्थिति व लिए याचना तैयार करना ग्राम-सभा का पक्ष है। ग्राम सभा द्वारा ही प्रधान और ग्राम पंचायत के सदस्य चुने जाते हैं और ग्राम पंचायत ग्राम-सभा की ओर से ग्राम विकास के सारे कार्यों का संचालन करती है। ग्राम सभा ही पंचायत कर लगा सकती है, कर सूची स्वीकार करती है और बजट पास करती है। ग्राम सभा के नियंत्रण में ही गाँव का प्रधान कार्य करता है। ग्राम-सभा नियमानुसार अविश्वास का प्रस्ताव पास करके प्रधान को हटा सकती है, लेकिन इस प्रस्ताव पर गाँव के कुल सदस्यों के कम से कम आधे सदस्यों के हस्ताक्षर होने जरूरी हैं। चयन व अंगण सम्पत्ति खरीदना, दान स्वरूप या अन्य प्रकार से प्राप्त करने, बच्चा करना, प्रथम अथवा स्थानांतरण करने का अधिकार ग्राम-सभा को है। यदि कई ग्राम सभाएँ मिलकर कोई काम करना चाहें तो संयुक्त समिति बनाने का प्रस्ताव भी ग्राम-सभा पास करती है।

साधारणतः ग्राम सभा की दो बैठकें रबी और खरीफ की फसल के बाद होती हैं। रबी की बैठक में पिछले वर्ष के हिसाब बित्तों और प्रधान की रिपोर्ट पर विचार किया जाता है तथा उन्हें स्वीकार किया जाता है। खरीफ की बैठक में अगले वर्ष के लिए आम-भूमि के अनुमानों तथा निर्माण कार्यों के प्रस्तावों पर विचार किया जाता है और स्वीकृति प्रदान की जाती है। इन सामान्य बैठकों के अतिरिक्त ग्राम-सभा के प्रधान को यह अधिकार है कि वह किसी समय भी विशेष बैठक बुला सके। पंचायत निरीक्षण या सहायक विकास अधिकारी अथवा 20 प्रतिशत सदस्यों की लिखित माँग पर भी ग्राम सभा की बैठक भी बुलाई जा सकती है। ग्राम सभा की कार्यवाही के लिए सदस्यों की कुल संख्या के पाँचवें भाग की गणपूर्ति अनिवार्य है।

पंचायत व्यवस्था में ग्राम पंचायतों का महत्त्व बहुत है। वस्तुतः ग्राम पंचायतें ग्राम सभाओं की कार्यकारिणी समितियाँ हैं। ये पाँच वर्ष के लिए चुनी जाती हैं और इनका एक प्रधान होता है जो ग्राम-सभा के सदस्यों द्वारा चुना जाता है। उस प्रधान का चुनाव पंचायत सदस्यों द्वारा अपने ही में से प्रतिवर्ष किया जाता है। ग्राम सभा के सदस्य हाथ उठाकर ग्राम-पंचायत के सदस्यों को चुनते हैं। इनकी संख्या पन्द्रह से लेकर तीस तक होती है। अभी तक प्रधान भी ऐसे ही चुने जाते थे, किन्तु कुछ समय से प्रधान का चुनाव गुप्त मतदान प्रणाली द्वारा होने लगा है। पंचायत की बैठक के लिए सदस्यों की एक तिहाई संख्या, जिसमें प्रधान भी शामिल होता है, आवश्यक है। प्रत्येक पंचायत का प्रधान तथा उस प्रधान ग्राम सभा द्वारा चुने जाते हैं और ग्राम सभा दो तिहाई मतों से उन्हें उनके पदों से अलग भी कर सकती है। 1954 के संशोधन के अनुसार प्रधान वही व्यक्ति हो सकता है जिसकी आयु कम से कम तीस वर्ष हो और जो हिंदी पढ़ लिख सकता हो। पंचायत का प्रधान बैठकों में सभापति होता है और वह कार्यकारिणी तथा वित्त प्रशासन को देख-रेख भी करता है। पंचायत द्वारा लगाये गये करा की वसूली करने की जिम्मेदारी उसी पर होती है। पंचायत की सारी सम्पत्ति उसी के नियंत्रण में रहती है और वह पंचायत की ओर से सब कार्य करता है।

— नगरपालिकाओं तथा जिला बोर्डों की तरह इनके कार्य में दो प्रकार के हात हैं (1) अनिवार्य कार्य—सावजनिक रास्ता को बनाना, उनकी मरम्मत व देखभाल करना, सफाई, सूत को बीमारी को फैलन से रोकना, फलन पर रोकथाम करना, ऐसी इमारतों को देख-रेख करना, जो पंचायत को मिल गयी हो, जम तथा मरण का लेखा रखना, मुर्दाघाटों तथा कब्रिस्तानों की देखरेख करना,

म इस प्रकार सदस्य हैं—(1) (अ) क्षेत्र के भीतर प्रत्येक मण्डल (circle) से एक सदस्य जिसे उस मण्डल के प्रधान चुनेंगे (आ) समिति के सदस्यों में से पाँच सदस्य चुन जायेंगे। (2) प्रमुख और दोना उप प्रमुख भाषाकारिणी समिति के पदेन सदस्य होंगे और चेयरमन तथा वरिष्ठ व निम्न वाइस चेयरमैन भी रहेंगे। वरिष्ठ उप प्रमुख उत्पादन समिति का पदेन सदस्य व चेयरमैन रहगा। उस क्षेत्र में यदि कोई इन्फि स्कूल हो तो उसका प्रिंसिपल उसका अतिरिक्त सदस्य रहेगा। निम्न उप प्रमुख कल्याण समिति का पदेन सदस्य तथा चेयरमन रहेगा और क्षेत्र में स्थित हायर तथा जूनियर सक्ण्डरी स्कूलों के प्रधानाचार्य व हैड मास्टर्सों में से एक को विनियुक्त सदस्य बनाया जायगा। उत्पादन और कल्याण समितियाँ अपने सदस्यों में से एक को अपनी अपना वाइस-चेयरमन चुनेंगी। यदि किसी समिति में किसी सदस्य या अधिकारी का स्थान अवधि से पूरा हो गयी हो जाय तो उस प्रवर्णित ढंग से ही क्षेत्र अवधि के लिए भरा जायेगा।

क्षेत्रीय समिति के अधिकारी व सेवक—प्रत्येक समिति में खण्ड विकास अधिकारी, उसका मुख्य कार्यकारी अधिकारी होता है। वह अप्रलिखित शक्तियों व कर्तव्यों के पालन के अतिरिक्त समिति तथा उप समितियों के संकल्पों (resolutions) को कार्यान्वित करने के लिए उत्तरदायी होता है। उसके मुख्य कार्य अप्रलिखित हैं—(1) समिति के नाम से धन व आय प्राप्त करना और उस क्षेत्रीय निधि में जमा करना, (2) क्षेत्रीय निधि से धन निकाल कर वितरण करना, (3) जिलाधीश जयवा विहित अधिकारी को आय व्यय का हिसाब व रिपोर्ट देना, जिलाधीश व राज्य सरकार को क्षेत्रीय समिति और अग्र समितियों के प्रस्ताव व सकला आदि की प्रतियाँ भेजना, (4) ग्राम पंचायतों को उसके विकास कार्यों में सहायता देना, (5) क्षेत्रीय समिति के अध्यक्ष अधिकारियों व सेवकों को तथा, छुट्टी, बतन व भत्तों आदि के सम्बन्ध में उठे प्रश्नों का निर्णय करना, (6) ऐसे सभी कार्य करना जो कि उस सोपे जायें, और (7) क्षेत्रीय समिति की आर स किया जाने वाले सभी कार्यों के उचित पालन व ठेका आदि व लिए वही उत्तरदायी होगा।

क्षेत्रीय समिति के अध्यक्ष बनने के लिए समिति के अधीन जनक अधिकारी व कर्मचारी रहेंगे। प्रत्येक विकास खण्ड के सभी अधिकारी व कर्मचारी क्षेत्रीय समिति व अधीन रहें दिए गए हैं। इनके अतिरिक्त जिला-परिषद् क्षेत्रीय समितियाँ का जय कार्य के संचालन व लिए अतिरिक्त कर्मचारियों की भी व्यवस्था करेगी। प्रत्येक क्षेत्रीय समिति के लिए एक क्षेत्रीय निधि स्थापित की गयी है जिसमें समिति का सभी सातों मास धन, आय व खर्च रखा जा रहा है। क्षेत्रीय समिति उस आय के किसी अंश को किसी विशेष प्रयोजन के लिए अर्जित कर सकता है। समिति का बोध सरकारी खजाना या बैंक में रखा जाता है। समिति की मर्यादा में उगत अन्न व भूमि आवे समिलित हैं। समिति का बजट कार्यकारिणी समिति प्रतिवर्ष 31 मार्च तक उत्पादन व वितरण समितियों की सहायता से तैयार करती है। बजट में आगामी वित्तिय वर्ष के लिए आय और व्यय व क्रिस्तृत अनुमान दिए जाते हैं और साथ ही योजना व्यय का अनुमान भी उस बजट के साथ प्रमुख जिला परिषद् का भेजा जाता है और जिला-परिषद् उस निधि के सामने रखती है। नियोजन समिति द्वारा की गयी जॉब के परिणाम व मिनाग्रि के को भेजी जाती हैं और तब क्षेत्रीय समिति उन मनी आगामी वित्तिय वर्ष बजट में

रिय जाते हैं जिस क्षेत्र में अपराध हुआ हो। मातृ के मुकदमे उस क्षेत्र में पचायती अदालत में दायर रिय जाते हैं जिसमें मुकदमे में सम्प्रिप्त भूमि स्थित हो। इन अत्यान्तता में निम्न प्रकार के मुकदमे सुन जा सकते हैं—

1000 रुपये तक की मालियन के मुकदमे इनके अधिकार क्षेत्र में आते हैं, परन्तु सरकार चाहता इन अदालतों को 5000 रुपये की मानियत तक के मुकदमे सुनने का अधिकार दे सकती है। इन मुकदमों को दायर करने की अवधि तीन वर्ष है, परन्तु पशुआ जाति द्वारा की जान वाली हानि से सम्प्रिप्त मुकदमों को छ महीने के भीतर ही दायर रिया जा सकता है। ये मरफारो नीतियों पर मुकदमा नहीं चला सकती। ये अदालतें आग लिंग विभिन्न प्रकार के छोटे अपराधों से सम्प्रिप्त मुकदमे सुन सकती हैं— (1) सार्वजनिक स्थानों पर श्रमका करना, (2) 50 रुपये तक की चोरी के मुकदमे, (3) किसी को पीटना या हानि पहुँचाना, दुरादि।

5 फ्रांस में स्थानीय शासन

केन्द्रीकरण—प्रायः सभी विद्वान् लगन इस विषय में एकरत हैं कि फ्रांस में राष्ट्रीय प्रशासन की प्रधान विशेषता शक्तियों का केन्द्रीय सरकार के हाथों में एकीकरण अथवा केन्द्रीकरण है। स्थानीय सत्त्वात्ता पर केन्द्रीय सरकार का प्रायः पूर्ण नियन्त्रण है। इसी कारण फ्रेंच पद्धति को स्थानीय स्वाशासन के स्थान पर स्थानीय शासन कहना अधिक उपयुक्त प्रतीत होता है। कुछ लेखक तो यह कहते हैं कि फ्रांस में स्थानीय शासन नहीं, बल्कि स्थानीय प्रशासन फ्रांस में विभिन्न इकाइयों की चुनी हुई परिषदें अवश्य हैं, किन्तु उनकी शक्तियाँ अत्यन्त परिमित हैं और उन पर बहुत बड़ी सीमा तक प्रीफेक्ट अथवा उप प्रीफेक्ट का नियन्त्रण रहता है। यहाँ पर हम शासन और प्रशासन का अन्तर भी बढ़ाना आवश्यक है।¹ शासन का अर्थ नीति और उसके कार्यान्वित करने के लिए शक्तियों का प्रयोग से है, प्रिटेन में स्थानीय सत्त्वात्ता को स्थानीय मामलों में पहले और उनके प्रवर्ध के अधिकार प्राप्त है अतः उह स्थानीय शासन की इकाइयाँ कह सकते हैं। इसके विपरीत फ्रांस में स्थानीय इकाइयाँ वास्तव में राष्ट्रीय प्रशासन का ही अंग मात्र हैं।

एकरूपता—उपर्युक्त के ही परिणामस्वरूप सम्पूर्ण देश में एक ही प्रकार की स्थानीय सत्त्वात्ता है। फ्रांस के सभी प्रदेशों में एक ही प्रकार की निर्वाचित परिषदें, प्रीफेक्ट और मयर मिलते हैं, जिनके आधार एक ही राष्ट्रीय कानून है। उनका आय स्रोतों और व्ययों में भी अत्यधिक समानता है।

केन्द्रीय नियन्त्रण या संरक्षण—शक्तियों के एकीकरण के कारण केन्द्रीय सरकार स्थानीय शासन की इकाइयों पर अत्यधिक नियन्त्रण के अधिकार रखती है। वास्तव में केन्द्रीय नियन्त्रण स्थानीय शासन की एक मुख्य विशेषता है। इस नियन्त्रण का आजकल प्रशासनिक संरक्षण कहते हैं। इसका आशय यह है कि स्थानीय समुदाय, बालकों की भाँति, अपने स्थानीय मामलों का भी प्रवर्ध नहीं कर सकते। इस नियन्त्रण अथवा संरक्षण के कई ढंग हैं, और केन्द्रीकरण की मात्रा स्थानीय शासन की इकाइयों के अनुसार कम या अधिक है। कम्यूनों में सीमित विकेन्द्रीकरण है, परन्तु डिपार्टमेंटों में खुला केन्द्रीकरण है। विकेन्द्रीकरण और संरक्षण साथ साथ चलते हैं, संरक्षण की सबसे उत्तम परिभाषा इस प्रकार है—“उन सभी शक्तियों का योग जो कानून द्वारा विकेन्द्रीकृत निकायों और उनके कार्यों पर उच्च अधिकारियों को इस उद्देश्य से सौंपी जायें कि सामान्य हितों की रक्षा हो सके।” संरक्षण के कई पहलू हैं, परन्तु उह दो मुख्य समूहों में रखा

¹ Characteristic of the organization of French local government has been the rigid and highly centralized pattern of administration —Wright F J *op cit* p 275.

बच्चों की शिक्षा के लिए प्राइमरी स्कूल चलाना, हाटों तथा मेलों का प्रबंध करना, सावजनिक कुआरों का बनवाना, उनकी मरम्मत कराना और पंचायत की सम्पत्ति की रक्षा करना आदि। पंचायतें पंचायती अदालत के पक्षों को भी चुनती हैं। ऐच्छिक कार्य—साधना के अनुसार पंचायतें चाहें तो ये कार्य कर सकती हैं—रास्तों के किनारे तथा सावजनिक स्थानों पर पड़ लगाव, पशुओं की नस्ल को सुधारने तथा उनकी बीमारियों को रोकने का प्रबंध करना, गावों की खेती की उन्नति में सहायता करना, पुस्तकालय तथा वाचनालय स्थापित करना, आमोद-प्रमोद के लिए व्यवस्था करना, रेडियो आदि का प्रबंध करना, गाव के किसानों के लिए सरकार से तकावी ऋण दिववान व बँटवाने में सहायता करना।

पंचायतें डिस्प सरिया भी खोल सकती हैं और उन्हें चौकीदारों की नियुक्ति व तबादले में भी कुछ भाग लेने का अधिकार है। पंचायतें गाँव के लेबपाल, पुलिस के चौकीदार तथा टीका लगाने वाले के आचार की जाँच कर सकती हैं और उनके तबादले या पद से हटाये जान की सिफारिश भी कर सकती हैं। तीसरी पंचवर्षीय योजना के अंतर्गत ग्राम पंचायतों को नये उत्तरदायित्व सौंपे गये हैं और उनका विकास करने के हेतु ग्राम सभाओं को ऋण देने की व्यवस्था की गयी है। वह ऋण ऐसी सम्पत्ति बनाने और योजनाएँ कार्यान्वित करने के लिए दिया जायगा, जिनसे ग्राम सभाएँ न केवल ऋण का भुगतान कर सकें अपितु आय अर्जन के स्थायी साधन विकसित कर सकें।

ग्राम पंचायतों की बैठकें प्रधान द्वारा या उनकी अनुपस्थिति में उप प्रधान द्वारा किसी भी समय बुलाई जा सकती हैं। कम से कम एक तिहाई सदस्यों की लिखित मांग पर पन्द्रह दिन के अंदर पंचायत की बैठक बुलानी आवश्यक है। पंचायत की बैठक महीने में कम से कम एक बार अवश्य होनी चाहिए। साथ ही बैठक की सूचना सदस्यों को कम से कम पाँच दिन पहले मिला जानी चाहिए। साथ ही उन्हें बैठक की तिथि, समय और स्थान की सूचना के साथ विचारणीय विषयों की जानकारी करा देनी चाहिए। ग्राम पंचायत की कार्यवाही के लिए प्रधान और उप प्रधान को सम्मिलित करके पंचायत के सदस्यों की कुल संख्या के एक तिहाई सदस्यों की उपस्थिति आवश्यक है। गाव पंचायतें ऊपर वर्णित कार्यों का सुचारु रूप से चलाने के लिए समितियाँ बना सकती हैं। प्रत्येक समिति में पाँच से लेकर सात तक सदस्य हो सकते हैं, जिन्हें एक वर्ष के लिए चुना जाता है। यदि दो या अधिक पंचायतें चाहें तो विनियमों के लिए अपने प्रतिनिधियों की मिली जुली समिति भी बन सकती है। तीसरी योजना में पंचायत समितियों का प्रशिक्षण के लिए व्यवस्था की गयी थी।

प्रत्येक ग्राम सभा के सदस्य पंचायती अदालत के लिए पाँच सदस्य चुनते हैं। तीन से लेकर पाँच ग्राम-सभाओं तक के समूह के लिए ऐसी अदालत होती है। इस समय उत्तर प्रदेश में इनकी संख्या आठ हजार से कुछ ही अधिक है। पंचायती-अदालत के सदस्य अपने-अपने क्षेत्रों में सरपंच चुनते हैं—परंतु सरपंच केवल पढ़ा लिखा व्यक्ति हो सकता है। सरपंच प्रत्येक मुकदमे के लिए पंचायती अदालत के सदस्यों में से पाँच को छोटता है, उनकी छानबीन करते समय उसे इन बातों का ध्यान रखना आवश्यक है—(1) इनमें एक सदस्य ऐसा हो जो मुकदमे की कार्यवाही तथा गवाही के बयानों को लिख सके (2) एक एक सदस्य उन ग्राम सभाओं का अवश्य होना चाहिए जिनके वादी व प्रतिवादी रहने वाले हैं, और (3) वे पाँच जय ग्राम सभाओं के होने चाहियें। पंचायती अदालत का मुख्य कार्यालय सरकार द्वारा नियत क्षेत्र में होता है। ये पंचायतें महीने में जितने दिन आवश्यक हो कार्य करती हैं। इनके क्षेत्राधिकार में दीवानी, फौजदारी और माल तीनों ही प्रकार के मुकदमे आते हैं। दीवानी मुकदमे उस क्षेत्र की पंचायतें अदालत में दायर किये जाते हैं जिस क्षेत्र का प्रतिवादी रहने वाला हो। फौजदारी में मुकदमे उस अदालत में दायर

स्वामियो को सभी प्रकार की मूचना तथा गिरावटें भेजता रह। वह मन्त्रिपरिषद् व ममयन के लिए डिपार्टमेंट के प्रतिनिधियाँ का मत प्राप्त कराने में सहायक होता है। वास्तव में वह अपनी शक्तियों का प्रयोग अपने स्वामियों के हित में करता है। डिपार्टमेंट के वक्ताओं का अध्ययन करने पर यह डिपार्टमेंट के जनरल सचिव की नियुक्ति करता है, परिषद् के सामन आने का कार्यक्रम को तयार करता है, परिषद् के नियमों का काम कर देता है, उसका बजट तैयार करता है और उससे चुनावों की देख रेख करता है। प्रीफ़ेक्ट परिषद् के प्रति उत्तरदायी नहीं होता, एक प्रकार से वह तो उसका स्वामी होता है। यदि परिषद् और प्रीफ़ेक्ट में कोई मतभेद आ जाता है तो उसका निणय इन्टीरियर का मन्त्री करता है। प्रीफ़ेक्ट का पद बड़े महत्त्व की मर्यादा का व्यक्ति सम्पूर्ण स्थानीय शासन पद्धति उसके ऊपर बल की तरह घूमती है। परिस में मन्त्रिमण्डल आते हैं और चल जाते हैं परन्तु प्रीफ़ेक्ट और उनका अधीन अधिकारी सम्पूर्ण प्रशासन मुद्रा रूप में चलाते रहते हैं। फ़्रांस में कहावत है कि 'जा व्यक्ति फ़्रांस में जन्म लेता है, उसका लिए प्रीफ़ेक्ट सभी प्रकार के काम करता है। प्रीफ़ेक्ट अपनी जनता के पिता ममान है।'

डिपार्टमेंट की कौंसिल—रूपरेखा की तरह डिपार्टमेंट भी स्वामीय शासन व राजकीय प्रशासन दोनों का ही क्षेत्र है। ग़ौरव प्रशासन में अंतर यह है कि डिपार्टमेंट में प्रांतीय प्रशासन कार्यालय के साथ साथ केन्द्रीय मंत्रालयों का भी विकेंद्रीकृत कार्यालय है। जबकि डिपार्टमेंट में प्रीफ़ेक्ट राष्ट्रीय सरकार का प्रतिनिधि होता है, स्थानीय दृष्टियों के लिए एक जनरल कांसिल होती है। इन कौंसिल का सम्भावित प्रधान कहलाता है। ये कौंसिलें अपनी रचना के आधार पर महत्त्वपूर्ण संस्थाएँ हैं, किन्तु दृष्टियों की दृष्टि से उनका महत्त्व बहुत कम है। वास्तव में वे तो बहुत से मामलों में केवल विचार अथवा वाद विवाद का ही अधिकार है, वास्तविक शक्तियाँ तो प्रीफ़ेक्ट को ही प्राप्त हैं। कौंसिल के सदस्यों का निर्वाचन केन्द्रीय में होता है। प्रत्येक कौंसिल के सदस्यों की संख्या उसके अधीन केन्द्रीय की संख्या पर निर्भर करती है, क्योंकि प्रत्येक केन्द्रीय उसमें एक प्रतिनिधि भेजता है। सबसे बड़ी कौंसिल में 67 सदस्य हैं और सबसे छोटी में केवल 17। उन सभी का निर्वाचन एक ही प्रकार से होता है, जिसके आधार वक्ता मताधिकार, प्रत्यक्ष चुनाव और गुप्त मतदान हैं। अतएव, भारत की भाँति स्थानीय और राष्ट्रीय चुनावों के लिए मतदान समान है। सदस्यों की अवधि छ वर्ष है, किन्तु आधे सदस्य प्रति तीन वर्ष परावृत्त पद्धति से निवृत्त होते हैं। यह उल्लेखनीय है कि बहुत से सदस्य डिपार्टमेंट की कौंसिल के भी सदस्य रहते हैं।

कौंसिल के प्रतिषेध दो नियमित सत्र होते हैं और उनके विशेष सत्र भी बुलाये जा सकते हैं। यद्यपि कौंसिल से आशा यही की जाती है कि वह डिपार्टमेंट की विधायी व मननात्मक संस्था के रूप में काम करे, किन्तु वास्तव में इसके काम बहुत ही सीमित और कम महत्त्वपूर्ण हैं। अधिकतर विषयों के बारे में वास्तव में राष्ट्रीय संसद ही बनाती है। इसके अतिरिक्त इनके नियमों का राष्ट्रीय अधिकारी उलट सकते हैं। कांसिल तो केवल उन्हीं विषयों पर वाद विवाद कर सकती है, जिन्हें प्रीफ़ेक्ट उसके सामने रखता है। फिर भी यह वार्षिक बजट पास करती है, एरो डाइजमों के बीच प्रत्यक्ष करों का वितरण करती है, प्रीफ़ेक्ट के लक्षों की जाँच करती है, सावजनिक भवनों व मार्गों की देख रेख करती है, और विभिन्न प्रकार के अध्यादेश जारी करता है। प्रमुख वास्तविक प्रशासन से उसका कोई सम्बन्ध नहीं, यह तो केवल इन विषयों से सम्बंधित प्रशासनिक प्रश्नों पर ही विचार करती है। इसके सदस्य के उच्च सदन के सदस्यों के

1 They discuss rather
tions have the force of law
their own locally elected ex

on n
actio
al

local concern their resolu
the work of the prefect and
France

जा सकता है—राजनीतिक तथा वित्तीय। राजनीतिक संरक्षण का दो पहलू है—विके द्रीकृत निकाया के अधिकारियों व सर्वको पर नियंत्रण और उनके निणयो पर नियंत्रण। वित्तीय संरक्षण के भी दो मुख्य पहलू हैं—बजट की स्वीकृति और स्थानीय निकाया के हिसाबा की जांच पड़ताल।

स्थानीय क्षेत्रों और अधिकारियों का द्वैध रूप—प्रत्येक डिपार्टमेंट और एगेंडाइजमेंट की स्थापना के दो मुख्य प्रयोजन हैं—एक ओर तो वे राष्ट्रीय कानूनों का लागू करने, यायिक प्रशासन, करा के वसूल करने आदि कार्यों के लिए राष्ट्रीय प्रशासन की इजाजत है, दूसरी ओर, वे स्थानीय शासन के क्षेत्र हैं, जिनकी अपनी स्थानीय परिपदे, अधिकारी, उप कानून, बजट आदि होते हैं। इनकी ही भांति इन क्षेत्रों के मुख्य अधिकारियों के अधिकारों व कृत्यों का भी दूहरा रूप है। एक ओर प्रीफैक्ट और उप प्रीफैक्ट अपने अपने क्षेत्र में राष्ट्रीय प्रशासन के अधिकारी हैं, जो राष्ट्रीय कानूनों को लागू करते हैं और कर वसूल करते हैं। साथ ही साथ वे स्थानीय परिपदा के निणयों को भी कार्यान्वित करते हैं इस रूप में वे उन संस्थाओं में कार्यकारी अधिकारी हैं।

स्थानीय शासन का संगठन संक्षेप में इस प्रकार है—तीसरे गणतन्त्र में तो प्रीफैक्ट अपने क्षेत्र में केन्द्रीय सरकार का प्रतिनिधि होता था और साथ ही साथ वह डिपार्टमेंट के शासन का अध्यक्ष भी होता था। इस प्रकार उसके हाथों में स्थानीय शासन की प्रायः सभी शक्तियाँ केन्द्रित थीं। प्रीफैक्ट की नियुक्ति इटीरियर मन्त्री की सिफारिश पर राष्ट्रपति द्वारा की जाती थी। वर्तमान संविधान के अनुसार प्रीफैक्ट की नियुक्ति मन्त्रिपरिषद् के आदेश द्वारा की जाती है। परन्तु व्यवहार में पहले भी उसकी नियुक्ति इटीरियर मन्त्री द्वारा होती थी और अब भी होती है। प्रीफैक्ट एक प्रकार का स्थायी अधिकारी होता है, किन्तु उसका पद कुछ सीमा तक राजनीतिक है।¹ यद्यपि प्रीफैक्ट दलगत राजनीति में भाग नहीं लेता किन्तु उसकी नियुक्ति मन्त्रियों के आचारपालन के अधिकार पर की जाती है। प्रीफैक्टों को साधारणतः पद से नहीं हटाया जाता, किन्तु बहुधा नये शासन के पदासीन होने पर उनके तबादन होते रहते हैं।

अपने डिपार्टमेंट में प्रीफैक्ट राष्ट्रीय शासन की सम्पूर्ण शक्तियों का प्रतिनिधि होता है। इस रूप में वह क्षेत्रीय प्रशासन की दखल देख और उस पर नियंत्रण करता है। शिक्षा, सावजनिक निमाण कार्यों, सड़कों व बनावान और पुलिस आदि के क्षेत्र में इसकी शक्तियाँ बहुत ही विस्तृत होती हैं। सावजनिक सुरक्षा के क्षेत्र में तो इसका भाग अत्यधिक महत्वपूर्ण है। इटीरियर मन्त्री सम्पूर्ण पुलिस पर नियंत्रण रखता है। साधारण पुलिस व्यवस्था स्थानीय संस्थाओं के अधीन है, किन्तु उस पर प्रीफैक्ट का नियंत्रण रहता है। उसकी पुलिस शक्तियों में प्रेम, सावजनिक सभाओं, सावजनिक स्वास्थ्य आदि को नियमित करने वाले कानूनों का लागू करने तक सीमित है। वहीं जेलों और अस्पतालों की दखल देख करता है। अपने डिपार्टमेंट में मक़ादम अधीन नमचारियों, शिक्षकों, कर वसूल करने वालों, अनेक प्रकार के इसपैक्टों का नियुक्त करता है। वह अपने अधीन कम्प्यूनों के प्रशासन की भी दखल देख करता है। कम्प्यूनों की परिपदा व यायिक बजट पर उसकी स्वीकृति प्राप्त की जाती है। वह कम्प्यूनों के कुछ अधिकारियों की नियुक्ति करता है और कम्प्यूनों के मेयरा या सदस्या को नियुक्त नहीं कर सकता है।

राष्ट्रीय सरकार का क्षेत्र में प्रतिनिधि होने के नाते उम्मा यह भी एक महत्वपूर्ण करने है कि वह शासन का समर्थन कर और उनसे मता व प्रचार में भी उहायक हो कर खड़े

¹ An outstanding expert has described them as being essentially persons whose business is to support and spread the opinions and wishes of the government in the whole administration.—Neumann R G, *European and Comparative Govt.*

प्रशासन का अध्ययन होता है। प्रथम रूप में यह अपना दृष्टिकोण स्वतन्त्र रूप में, सम्पूर्ण नीतिगत प्रति विना किसी उत्तरदायित्व के करता है। इस क्षेत्र में उच्च ऊपर उप प्रीफेक्ट और प्रीफेक्ट का नियन्त्रण होता है। इस रूप में यह सरकारी प्रादत्त, आदत्त आदि का लागू करता है, जनगणना, निर्वाचन सूची तैयार करना, शिक्षा आदि की दायर्य करना भी उभर दृष्ट है। सम्पूर्ण का मुख्य अधिकारी होता है ताकि यह नीतिगत भी बढावा का साधनपत्तित्व करता है, रिपोर्ट तैयार करता है, म्युनिसिपल सेवाओं का प्रबंध करता है और नीतिगत भी स्वीकृति के लिए बजट तैयार करता है। मगर यहाँ की सहायक मगर होता है और स्वायत्त उच्च अधिकारियों में साधारण-तया एन सफ्टरी जनरल और एन उप सफ्टरी जनरल। सफ्टरी-जनरल का अधीन में विभाग रहते हैं—तानोरी, आर्थिक म्युनिसिपलिटि की उद्यम, वित्त और सम्पत्ति। म्युनिसिपल प्रशासन के अन्य विभाग जैसे रिवाइड, पुलिस, सास्टुति, सामाजिक और जन स्वास्थ्य उप सफ्टरी जनरल के अधीन रहते हैं।

पेरिस का म्युनिसिपल शासन—अन्य देशों की भाँति देश की राजधानी अपना पेरिस का स्थानीय शासन विशेष दायर्य का है। वास्तव में पेरिस राजनीतिक, बौद्धिक और आर्थिक क्षेत्रों में देश का नेता है वैसे तो पेरिस भी एक सम्पूर्ण है, किन्तु अपने विशेष महत्त्व के कारण इसका शासन भिन्न है। पेरिस अधिकांश तीन ने डिपार्टमेंट का शासन का प्रीफेक्टों में विभक्त है। इनमें से एक प्रीफेक्ट तो अन्य प्रीफेक्टों की भाँति डिपार्टमेंट का अध्ययन होता है और दूसरा प्रीफेक्ट पुलिस का प्रमुख होता है। अतएव उसने मुख्य दृष्टि पालि और व्यवस्था बनाय रखना है। पेरिस बोस एरोडाइजमेंट में बँटा है, प्रत्येक का अध्ययन मगर रहता है। परन्तु चुनि इन मगरों की नियुक्ति इण्टीरियर का मन्त्री की सिफारिश पर मात्र परिषद् द्वारा की जाती है अतः वे उप प्रीफेक्टों के समान होते हैं। पेरिस की एन नगर परिषद् (city council) भी है, जिसमें 84 सदस्य हैं। यही डिपार्टमेंट की जनरल कोसिल का कार्य भी करती है। इसके सदस्यों को वतन मिलता है, क्योंकि उनका पद पूरे समय कायम है। परन्तु इस कोसिल की शक्तियाँ भी सीमित ही हैं।

स्थानीय शासन की समालोचना—विभिन्न लेखकों ने इस पद्धति के पक्ष और विपक्ष में कई युक्तियाँ दी हैं, जो संक्षेप में अप्रसिद्धित हैं—पक्ष में—(1) करदाताओं की हितों की रक्षा के लिए केन्द्रीय सरकार का बड़ा नियन्त्रण उपयोगी है, जिससे कि अप्रत्यक्ष न हो, (2) केन्द्रीय सरकार को अपने कानूनों को कार्यान्वित कराने के लिए स्थानीय अधिकारियों पर नियन्त्रण रखना चाहिए, और (3) स्थानीय शासन का रूप सभी भागों में एकसा है, अतएव नागरिकों के लिए वह सीधा और सरल है। निःसन्देह स्थानीय शासन पद्धति में स्वभावतः महत्त्व और जीवन दोनों ही हैं। यह ऐसे देशों की आवश्यकताओं के लिए उपयुक्त है जहाँ राष्ट्रीय सरकार स्थानीय अधिकारियों पर अत्यधिक नियन्त्रण रखना चाहती है। फ्रांस की प्रीफेक्ट व उप प्रीफेक्ट की योजना, बेल्जियम, हॉलैण्ड, ग्रीस, इटली व दूर तथा निकट पूर्व के देशों तक फैल गयी है।

विपक्ष में—(1) इस पद्धति का आधार नीचरसाही है और यह प्रजातन्त्र के सिद्धांतों के विरुद्ध है, क्योंकि नागरिकों को स्थानीय क्षेत्र में भी स्वशासन के पर्याप्त अधिकार प्राप्त नहीं हैं, (2) केन्द्रीय सरकार पर काय भार अत्यधिक है, (3) स्थानीय मामलों पर केन्द्रीय सरकार का अत्यधिक नियन्त्रण के फलस्वरूप स्थानीय जनता के पहल (initiative) पर कठोर रोक लगी है, (4) स्थानीय शासन पर राष्ट्रीय सरकार के मन्त्रिमण्डलों की अस्थिरता का बुरा प्रभाव भी पड़ता है, और (5) देश की राजनीति इन कारणों से अप्रसन्न अधिक में होती है। अतः म, यह प्रश्न उठना स्वाभाविक है कि यह पद्धति क्यों प्रचलित है? इसके उत्तर में ये बातें दी जा सकती हैं— (1) मन्त्री और अधिकारीगण अपनी शक्तियों में कमो नही चाहते, (2) फ्रेंच जनता इसे सहन करती आ रही है, और (3) आलोचकों किसी सुधार योजना पर सहमत नहीं है।

चुनाव में भी भाग लेते हैं। प्रीफेक्ट के नीचे प्रमुख कायकारी अधिकारी सेक्रेटरी-जनरल होता है। डिपार्टमेंट का प्रशासन कई विभागों में बँटा रहता है यथा पुलिस, वित्त, सावजनिक सहायता, आर्थिक और सामाजिक कृत्य। प्रत्येक विभाग का एक मुख्य अधिकारी होता है। डिपार्टमेंट साधारणतया इन सेवाओं का संचालन करते हैं—सैनिक मामलों और नागरिक रक्षण की ब्यूरो, डिपार्टमेंट का बुलेटिन, पशु चिकित्सा, भवन निर्माण, पानी की व्यवस्था, अग्नि से रक्षा और आपात्कालीन सहायता, व्यावसायिक योग्यताओं का नियन्त्रण, जन स्वास्थ्य, प्रयोगशालाएँ, शिक्षा और परिवार की रक्षा, सावजनिक गृह निर्माण इत्यादि।

एरो डाइजमेट—प्रत्येक डिपार्टमेंट कई एरो डाइजमेट में बँटा होता है और प्रत्येक एरो डाइजमेट में कई के टन होते हैं। इन उप विभागों का प्रशासन की दृष्टि से महत्त्व बहुत कम है। प्रत्येक एरो डाइजमेट का अध्यक्ष एक उप-प्रीफेक्ट होता है और प्रत्येक की अपनी एक निर्वाचित कौंसिल होती है। के टनों का अपना कोई नागरिक जीवन नहीं है, के टन तो केवल एरो डाइजमेट के किसी बड़े नगर के पड़ोसी क्षेत्र का के टन होता है, उस नगर में अनेक सरकारी कमचारियों के निवास व दफ्तर का के टन होता है। एरो डाइजमेट की कौंसिल के कृत्य नाममात्र के हैं। यह न कोई कानून बनाती है और न बजट पाम करती है। कुछ समय पूर्व तक यह कौंसिल कम्प्यूनों में डिपार्टमेंट के करो के कोट नियत करा सकती थी, पर तु अब उससे यह कार्य भी छीन लिया गया है। तीसरे गणतन्त्र में कौंसिलों के सदस्य सीनेटरों के चुनाव में भाग लते थे।

म्युनिसिपल शासन अर्थात् नगरों, कस्बों व गावों का शासन—म्युनिसिपल शासन की इकाईया कम्प्यून हैं जिनका स्थानीय शासन में बड़ा महत्त्व है। कम्प्यूनों की संख्या 38,000 में कुछ ऊपर है, वे क्षेत्र और जनसंख्या में एक दूसरे से भिन्न हैं। कुछ तो बहुत छोटे और कुछ बड़े बड़े नगर हैं। प्रत्येक कम्प्यून की एक निर्वाचित कौंसिल होती है। 500 तक की जनसंख्या वाले कम्प्यून की कौंसिल में 11 सदस्य होते हैं, अधिक जनसंख्या वाले नगरों की कौंसिलों की सदस्य संख्या अनुपात में बढ़ी होती है। 60 हजार और अधिक जनसंख्या वाले नगरों की कौंसिलों में 37 सदस्य होते हैं, किन्तु पेरिस कम्प्यून इसका अपवाद है। इन कौंसिलों की रचना, उनका संगठन आदि कानूनों द्वारा निर्धारित है। इनके सदस्यों का चुनाव भी डिपार्टमेंटों की कौंसिलों की भाँति होता है केवल अंतर यह है कि इनकी अवधि चार वर्ष है और इन सभी का निर्वाचन एक साथ होता है। कौंसिल के सदस्य अपने में से एक मेयर और एक सलकर चार वर्ष तक सहायक मेयर चुनते हैं, जिनकी अवधि कौंसिल के ही समान है। मेयर, सहायक मेयर और कौंसिल के सदस्य मिलकर कम्प्यून के शासन को चलाते हैं।

दखन में कौंसिलों की शक्तियाँ व्यापक और विस्तृत हैं। इन्हें कम्प्यूनों के सभी मानव संसाधनों का विचार करने और स्थानीय हितों पर मत देने के अधिकार प्राप्त हैं। परन्तु वास्तव में इन्होंने शक्तियाँ भी कम और सीमित हैं। प्रथम तो कौंसिलें अपने मतानुसार निर्णय लेने के अधिकार नहीं रखती। प्रशासन काय मेयर और महासचिव मेयर करते हैं। कौंसिल के निर्णयों को कौंसिल प्रशासन उनमें अपनी दृष्टि से या पालन कराने में असमर्थ होते हैं। कौंसिल प्रशासन काय पर नियन्त्रण नहीं रखती। दूसरे, कुछ महत्त्वपूर्ण विषयों में कौंसिलें तभी बाधा डाल सकती हैं जबकि उन पर उच्च अधिकारियों की स्वीकृति के बिना पुलिस और विभाग आदि में उच्च अधिकारियों (प्रीफेक्ट डिपार्टमेंट अधिकारियों) को दायित्व न दिया पर प्रतिषेध (veto) की शक्ति प्राप्त है। पानी-व्यवस्था, गंगा नदी का प्रयोग इनके महत्त्वपूर्ण विषय हैं। कौंसिलें नगर के गंदे पानी को नगर के बाहर निकालने का कार्य करती हैं। नगर के बाहर निकालने का कार्य प्रोफेक्ट की कौंसिलों द्वारा होता है—वह के टनों में

विभाग देख रख करत है। इन विभागा म य हैं—स्वायत्तता, शिक्षा और न्याय के मन्त्रालय। दूसरे समूह के कार्य के सम्बन्ध म प्रत्येक स्थानीय इकाई विधायी और कार्यपालक दाना ही प्रकार के कार्य करती हैं। स्थानीय शासन की सस्याओं के अतगत यायिक सस्याएँ नहीं हैं, न्याय-प्रशासन का कार्य राष्ट्रीय सरकार व अधीन है। स्थानीय शासन की सस्याएँ पूणतया केन्द्रीय सरकार की दया पर नहीं हैं। उनम सम्बन्धित कानून व अनुसार उनका सम्बन्ध इन कार्य स है—सावजनिक व्यवस्था बनाय रखना, सावजनिक स्वास्थ्य की रक्षा, पार्क, खेल क मदाना नहरा, सिचाई व्यवस्था, रिजली, गैस, सावजनिक परिवहन, डाकघाना, स्कूला, पुस्तकालया, अस्पतालो, सग्रहालया, यूद्धा क लिए शरणभवना, जेला, मुर्दाघाटा, पीठितो की महायता, निवासिया का रजिस्ट्रेशन, अय स्थानीय सस्याओं के कार्यो म सम वय स्थापित करना, स्थानीय कर लगाना और उह पवर्षित कराना इत्यादि।

स्थानीय सभायें—प्रीफेक्चरो की सभाओं का आसार कानून द्वारा निर्धारित है, उनम जनसस्या के आधार पर 40 और 120 के बीच म सदस्य हात हैं। नगर सभाओं के सदस्य की सस्या भी कानून द्वारा 10 और 100 के बीच निर्धारित है। प्रीफेक्चरा की एमन्सलिया और नगरा की कोसिला के सदस्य का 4 वष की अवधि के लिए चुनाव हाता है, परन्तु उहें क्रम-गवनर व मेयर विघटित कर सकते हैं। सदस्यो का मतदाताओं द्वारा प्रत्यावतन भी हा सरता है, जा सम्पूर्ण निवाय के विघटन की भी मांग कर सकत हैं। स्थानीय निकाय स्थानीय स्वायत्तता कानून म प्रगणित विषयो के बारे स उप विधियाँ बना सकत है, वयाकि विधियाँ (कानून) ता केवल राष्ट्रीय डायट ही बना सकती है। गवनर या मेयर सम्बन्धी निकाय द्वारा पारित उप विधि पर प्रतिपेक्ष का अधिकार रखते है परन्तु सम्बन्धित निकाय इस प्रकार स प्रतिपेक्षित उप विधि को 2/3 के बहुमत से प्राप्त कर सरता है।

गवनर और मेयर भी अपनी अपनी निकाय के मतदाताओं द्वारा चार वष की अवधि के लिए चुने जाते है। उ हें मतदाता प्रत्यावतन द्वारा पद स हटा सरते हैं तथा सम्बन्धित सभा व सदस्य अविश्वास क प्रस्ताव द्वारा भी उहें अपदस्थ किया जा सकता है। स्थानीय स्वायत्तता कानून म व्यवस्था है कि गवनर राष्ट्रीय सरकार के अंग रूप म कार्य करते हुए क्षमता प्राप्त कविनेट मंत्री के निदेशन और देख रेख के अधीन रहता है। ऐस ही मेयर, जबकि वह राष्ट्रीय सरकार के लिए कार्य करता है, क्षमता प्राप्त मंत्री और प्रीफेक्चर व गवनर के निदेशन और देख रेख के अधीन रहता है। इस प्रकार स्थानीय मुख्य कार्यपालिकाओं को दो स्वामिया की सवा करनी पडती है, क्योंकि व राष्ट्रीय मामला म राष्ट्रीय सरकार के अधिकर्ता के रूप म कार्य करते है और स्थानीय मामला म व स्थानीय शासनो के अधिकारियों के रूप म कार्य करते हैं। इस दृष्टि स जापानी गवनर अमरीकी गवनर से बहुत भिन्न है जिमे राष्ट्रीय प्रशासन का अधिकार नहीं होता।¹

परन्तु केंद्रीय सरकार अब भी स्थानीय शासन की सस्याओं पर किसी न किसी रूप म विस्तृत प्रभाव डालती है। यद्यपि यह मन्त्रालय का 1947 म अंत हो गया, 1949 म स्थापित स्थानीय स्वायत्तता अभिकरण ने यह मन्त्रालय के कुछ कार्य अपने हाथ म ल लिय हैं। यह गवनरा और अय अधिकारियों का निदेश देती है। स्थानीय अधिकारियों की टोकियो म मीटिंग बुलाती है, उनके लिए आदश कानून के प्रारूप तयार करती है और उहें स्थानीय समस्याओं के विषय म परामश देती है। एक लेखक के मतानुसार स्थानीय शासन की सस्याओं द्वारा अधिक स्वतन्त्रता प्राप्त न कर सकने व अग्रलिखित कारण है (1) अभी जापान के लोगों म समुदाय का विचार

6 जापान में स्थानीय शासन

जबकि पूर्वगामी स्थानीय शासन की प्रमुख विशेषता उच्च मात्रा में व द्वािकरण और स्थानीय शासन की सस्थाओं पर अनक वाता म के द्वािक निय त्रण या वतमान सविधान क लागू हान स जापान म विकेद्रित स्थानीय शासन स्थापित हुआ है। 1947 म ही स्थानीय शासन की सस्थाओं पर गृह म तालय के निय त्रण का अत हो गया था। तब स जापान म उच्च वग के एकात्मक पुलिस राज्य के स्थान पर स्वशासित प्रीफेचरों की विकेद्रित इकाइया के समूह की स्थापना हुई।¹ नये सविधान म स्थानीय स्वायत्तता पर बल दिया गया है। सविधान म स्थानीय स्वशासन सम्ब धी धारायें दी गयी है। धारा 93 म कहा गया है कि स्थानीय सावजनिक निकाय कानून के अनुसार एसेम्बली तायम करेगी, जो उनके मननात्मक ग्रग हान। सभी स्थानीय सावजनिक निकायों के मुख्य कायपालिका अधिकारी, उनकी एसेम्बलियों के सदस्य और कानून द्वारा निर्धारित अन्य स्थानीय अधिकारी लोकप्रिय आधार पर स्थानीय समुदायों द्वारा चुन जायेंगे। धारा 94 के अनुसार स्थानीय सावजनिक निकायों को अपनी सम्पत्ति, मामला और प्रशासन क प्रबंध का अधिनार होगा और ये कानून के भीतर अपन विनियम बना सकेंगे। स्थानीय स्वायत्तता को बनाये रखने के उद्देश्य से सविधान में एक प्राविधान यह भी है कि डायट किमी एक स्थानीय सावजनिक निकाय म लागू होने वाला कोई विशेष कानून उस स्थान के मतदाताओं के बहुमत की सहमति के बिना न बना सकेगी।

स्थानीय शासन की सस्थाओं पर मतदाताओं को और भी अधिक नियंत्रण का प्रयाग करने के लिए अप्रलिखित विधियाँ अपनायी गयी है—(1) कानून द्वारा निवाचित अधिकारियों को वापस बुलाने (recall) की शक्ति स्थापित हुई है। इस प्रकार मतदाताओं को गवर्नरों, मेयरों और सदस्यों का उनके पदों स हटाने की शक्ति मिली है। ये स्थानीय एसेम्बलियों का विघटन कर सकते हैं और कुछ अधिकारियों को उनके पदों से हटा भी सकते हैं। (2) नागरिकों को प्रस्तावाधिकार (initiative) की शक्ति मिली है और वे विहित पदों पर चलकर एसेम्बली को कानून बनाने, उनम परिवर्तन करने या उहे हटवाने के लिए विवश कर सकते हैं। (3) सार्वजनिक निकायों द्वारा नागरिकों के विरुद्ध किये गये अवध कार्यों के लिए नागरिक उनके विरुद्ध नागरिक कायवाही कर सकते हैं। (4) नागरिकों को अब यह अधिकार मिला है कि वे स्थानीय अधिकारियों के विरुद्ध गलत काय करने के लिए कानूनी कायवाही कर सकते हैं।

स्थानीय शासन पद्धति का आधार अप्रल 1947 में पास किया गया स्थानीय स्वायत्तता कानून (Local Autonomy Law, 1947) है। इस समय (हाकेडो का छोडकर सम्पूर्ण) देश 49 प्रीफेचरों (टोकियो के राजधानी नगर सहित) में बँटा है। प्रत्येक प्रीफेचर, नगर, कस्बे और गाव म एक प्रतिनिधि सभा है जिसके सदस्यों का निर्वाचन व ही मतदाता करते हैं जो सदस्यों के सदस्यों को चुनते हैं। प्रशासन की इकाइयाँ अक्टूबर 1964 म इस प्रकार थी—प्रीफेचर 36 ग्रामीण जिले 575, नगर 559, कस्बे 1989 और गाव 850।

जापान म स्थानीय शासन की इकाइयों के काय इस प्रकार है—(1) कुछ राष्ट्रीय कानूनों को लागू करना, और (2) अपने स्थानीय क्षेत्र के लिए स्थानीय सस्थाओं द्वारा कानून बनाना तथा उह लागू करना। प्रथम समूह के कार्यों का करने म, उनके ऊपर राष्ट्रीय सरकार के धन

¹ Self government at local levels (Chiho Jiji) along the lines of home rule which American state constituted one of the most drastic alternatives of previous years been effected by conversion from a highly unitary police type state to decentralised self governing prefectures —Linebarger et al *For Eastern Government*, China and Japan pp 503-04

सदस्या की संख्या उही वही तो 100 तक होती है। इनमें पूर्ण सदस्य व अतिरिक्त कुल संख्या के 1/3 उम्मीदवार सदस्य भी होते हैं। इस प्रकार इनकी सदस्य संख्या अधिक बढ़ी है। इन सावियता में भी एक प्रधान या सभापति, एक प्रेसीडियम और कार्यसमिति और अनेक समितियाँ होती हैं। प्रधान का भाग प्रशासन में अधिक महत्वपूर्ण रहता है। इन सावियता की स्थायी समितियाँ वा सम्प्रदाय साधारणतया इन विषयों से हाता है—सावजनिक शिक्षा, सावजनिक स्वास्थ्य, स्थानीय उद्योग, ग्रामीण आर्थिक व्यवस्था, व्यापार और वित्त। बड़ी सोवियता में न्याय, सांस्कृतिक कार्यक्रम आदि अथवा मामलों के लिए भी स्थायी समितियाँ होती हैं। इनके प्रशासन संचालन के लिए बहुत बड़ी संख्या में कर्मचारी होते हैं। सावियता का अपना क्षेत्र में अनेक शक्तियाँ प्राप्त हैं, किन्तु उनका प्रयोग भी उच्चतर शासन के प्रतिनिधियों / अधिकारियों व निरंतर रोकथाम के अंतर्गत होता है। फिर भी ग्रामीण सोवियतें काफी कार्यशील हैं और अपने क्षेत्र में उनके कार्यों की अथवा दशा की अनेक स्थानीय समस्याओं से अच्छी प्रकार तुलना की जा सकती है।

ग्रामीण सोवियतें—सोवियत संघ अभी तक मुख्यतः गाँवों का देश है। यहाँ पर ग्रामों की संख्या लाखों में है और उनमें से बहुत बड़ी संख्या अच्छे बड़े ग्रामों की है। छोटे ग्रामों में मतदाता वय में 6-8 बार एकत्रित होते और समुदाय की समस्याओं पर विचार तथा निर्णय करते हैं। तीन वय में एक बार वे अपने अधिकारियों व कर्मचारियों को भी नियुक्त करते हैं। कुछ छोटे ग्रामों में इस प्रकार की सभाएँ पहले से चली आ रही हैं। बड़े ग्रामों में अपनी सोवियतें होती हैं, जबकि छोटे ग्रामों के समूहों के लिए समुचित सोवियतें बनायी जाती हैं। इनमें भी सदस्य मतदाताओं द्वारा चुने जाते हैं और सदस्यों के साथ साथ 1/3 उम्मीदवार सदस्य भी होते हैं। इन सोवियतों को भी अपने क्षेत्र में बड़ी शक्ति प्राप्त है और वे सावियतें ग्रामों के लिए अनेक कार्य करती हैं। परंतु व्यवहार में अधिकतर सोवियतें अपनी विस्तृत शक्तियों का प्रयोग नहीं करती। प्रत्येक सोवियत एक प्रधान, एक सेक्रेटरी और अन्य अधिकारी चुनती है। प्रत्येक सावियत एक कार्य-कारिणी समिति भी नियुक्त करती है और उसके अतिरिक्त अन्य समितियाँ भी जिनका सम्बन्ध सावजनिक शिक्षा, सावजनिक स्वास्थ्य, वित्त, व्यापार, स्थानीय उद्योग कृषि आदि से होता है।

ग्रामीण योजना—पाश्चात्य लेखकों के अनुसार विभिन्न स्तरों की सोवियतों द्वारा केन्द्रीय सोवियत के अतिरिक्त, नीति निर्धारण का काम बहुत कम होता है। विभिन्न स्तरों के निकायों का मुख्य कार्य उच्चतम स्तर पर निर्धारित नीति को कार्यान्वित करना तथा स्थानीय समस्याओं का हल करना है। परन्तु एक दलीय अधिनायकशाही में उन्हें अपने स्थानीय मामलों के क्षेत्र में भी पर्याप्त स्वतन्त्रता नहीं हो सकती। सभी स्तरों पर दिखावे में सांसद पद्धति को अपनाया गया है और कार्यकारिणी निकायों को अपनी अपनी सोवियत के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है। सघातमक सिद्धांत का भी दिखाव में पालन किया गया है, कि तु किसी भी सोवियत के निर्णयों को उच्चतर सोवियत रद्द कर सकती है।¹

(2) चीन—1954 के संविधान के अनुसार प्रादेशिक व स्थानीय शासन के विभिन्न स्तरों पर जन कांग्रेस और जन परिषदें हैं। साधारणतया उनकी रचना का नमूना वही है जैसा कि राष्ट्रीय जनवादी कांग्रेस और राज्य परिषद का है। प्रत्येक स्तर पर स्थानीय कांग्रेस राज्य सभा का स्थानीय अंग है। उसी स्तर की परिषद उसके प्रति उत्तरदायी है।² सबसे नीचे के स्तर—ग्रामीण

¹ Beukema et al *Contemporary Foreign Governments*, p. 355

² The Governments of all these units are remarkably uniform throughout the country and are organized as smaller replicas of the central government. That is to say each has a People's Congress and a People's Council the latter being elected by the former and nominally responsible to it. —*Ibid.*, p. 84

बहुत कम विकसित हो पाया है, जिसके परिणामस्वरूप नागरिक गौरव का स्तर बहुत गिरा हुआ है। यह राजनीतिक उदासीनता की समस्या का ही अंगमात्र है। (2) स्थानीय अधिकारी परम्परा और आदत के अनुसार समस्याओं के निराकरण हेतु स्वयं पहल नहीं करते, वे अभी तक केन्द्रीय शासन के नेतृत्व की ओर देखते हैं। (3) ऐसी अनेक समस्याएँ हैं यथा सामाजिक सुरक्षा, वकारी, आर्थिक नियोजन आदि जिनको स्वभावतः राष्ट्रीय स्तर पर ही हल किया जाना उचित है। (4) स्थानीय शासन की संस्थाओं के वित्तीय स्रोत भी बहुत सीमित हैं। आर्थिक सहायता के साथ केन्द्रीय नियंत्रण भी लाभ होना स्वाभाविक है।¹

स्थानीय शासन की कार्यक्षमता और विधायी शाखाओं के अतिरिक्त प्रोफेक्चरा के स्तर पर और बहुधा नगरों के स्तर पर भी शिक्षा की बोर्ड, सार्वजनिक सुरक्षा के कमिशन, जांच कमिशन, कामिक (personnel) कमिशन आदि होते हैं। साधारणतया उनके सदस्यों की नियुक्ति गवर्नर व मयर द्वारा की जाती है, परन्तु उस स्थानीय सभा या कोसिल की स्वीकृति ली जाती है। स्थानीय स्वायत्तता कानून में प्रस्तावाधिकार, प्रत्यावर्तन और लोक निणय की व्यवस्था है इनका प्रयोग स्थानीय निकायों के मतदाता करते हैं। स्थानीय निकाय के मतदाताओं में क 1/50 उनके समक्ष किसी प्रस्ताव के रखन की मांग करते हैं। 1/3 मतदाताओं के हस्ताक्षरों द्वारा मतदान के आधार पर स्थानीय मुख्य कार्यपालको, कार्यपालक अधिकारियों और स्थानीय सभा या कोसिल के सदस्यों को वापस बुलाया जा सकता है।

7 साम्यवादी राज्यों में स्थानीय शासन

(1) सोवियत संघ—जार-कालीन रूस का प्रशासन हनु प्रांतों, काउंटियों या कैंटनो और ग्रामीण जिला में बांटा हुआ था। साम्यवादी शासकों ने स्थानीय शासन का बड़ी मात्रा में पुनर्गठन किया है। अधिकतर गणराज्यों में गांव और शहरों की म्युनिसिपल सोवियतों में ऊपर रायोन (raion) या जिले हैं, जिनके ऊपर कृषी और युक्रेनियन जस गणराज्यों में ओब्लास्ट हैं। साधारणतया रायोन में 20-25 गांव की सोवियतों का क्षेत्र और कुछ में एक से लेकर तीन तक शहरी सोवियतों के क्षेत्र आते हैं। रायोन सोवियत के सदस्य मतदाताओं द्वारा चुने जाते हैं और उनकी अवधि तीन वर्ष है। साधारण नियम यह है कि प्रति 1,000 व्यक्तियों के पीछे एक प्रतिनिधि चुना जाता है, कुल प्रतिनिधियों की संख्या कम से कम 25 और अधिक से अधिक 60 होती है।

रायोन के शासन का संगठन—उनकी सोवियत का संगठन ऊपर वर्णित अर्थ निकायों की सोवियतों जैसा है। उनका एक प्रधान या सभापति, प्रेसीडियम या कार्यकारी समिति, एक मंत्री और कई स्थायी समितियाँ होती हैं। प्रधान बहुत सा प्रशासनिक कार्य करते हैं। रायोन के प्रशासन को चलाने के लिए कम या अधिक सरकारी नौकर होते हैं। बड़े रायोन में विभाजन भी रखे जाते हैं। रायोनो को गांव व शहरी सोवियतों पर नियंत्रण के काफी अधिकार हैं तथा भाषा क्षेत्र (जिले) से सम्बंधित मामलों के बारे में भी सत्ता प्राप्त है। मिट्टात मय में भी भाषा क्षेत्र में प्रायः सभी कुछ कर सकते हैं, किन्तु व्यवहार में वे भी अर्थ सोवियतों की तरह उपर सोवियतों के अधीन हैं।² उसके बजट पर ऊपर के अधिकारियों की स्वीकृति प्राप्ता भी जाती है।

शहरी सोवियतें—म्युनिसिपल सोवियतों में जनसंख्या में अनुसार सदस्य होते हैं, किन्तु

¹ Kahin G M (ed) *Major Governments of Asia* p 185

² theoretically there is virtually nothing that they cannot do within the limits of the law. However the same rule applies here as elsewhere, and in the last resort they may act only in so far as what they do is acceptable to the superior government. Communist party —Ogg and Zink *Modern Foreign Governments* p 224

सभी स्तरों पर एक समान है। चेयरमन, रई वाइम चेयरमन और बहुत स साधारण सदस्य होते हैं, पर तु उनके नाम अथवा उपाधियाँ म अंतर है। प्रा त म उह गवनर और डिप्टी-गवनर कहत हैं, म्युनिसिपलिटि स मेयर और डिप्टी मेयर काउंटी म मजिस्ट्रेट और डिप्टी मजिस्ट्रेट तथा ग्रामीण जिल व कस्बे म वे हेड व डिप्टी हेड कहलात हैं। प्रत्ये परिपद व तत्सम्बन्धी कांग्रेस का कार्यकाल एक ही होता है—प्रांतीय परिपद का 4 वर्ष और अय सभी का 2 वष। स्थानीय परिपदा के आकार म स्तर और भूमिगत इन्फार्ड वे अनुसार भिन्नता है। प्रा ता व कन्द्रीय शासन के प्रत्यक्ष अधीन परिपदा की सख्या 25 स 55 तक है, काउंटी परिपदा की 9 स 31 तक, साधारण म्युनिसिपलिटियाँ म 9 स 21 तक, जिला व कस्बा म 3 स 13 तक। काउंटी और प्रांतीय स्तरों की परिपदा की वठन कम स कम महीने म एक बार होती है और नीचे के स्तर पर महीन म दो या अधिक बार होती है।

परिषदों के कार्य और उनकी शक्तियाँ—व कानून द्वारा विहित सीमा के भीतर अपने अधीन अधिकार क्षेत्र का प्रशासन करती हैं। व तत्सम्बन्धी स्तरों की कांग्रेसों के नियमों को लागू करती हैं और साथ ही उच्च स्तरीय राज्य के प्रशासनिक अगों के नियमों व आदेशों को भी लागू करती है। कानून द्वारा विहित सत्ता की सीमाओं के भीतर स्थानीय जन-परिषदें नियमों व आदेशों को जारी करती है। वे योजनाओं को स्वीकार कर सकती हैं तथा उनकी परीक्षा कर सकती हैं। परिषदें ही कांग्रेसों का चुनाव कराती हैं, उसके अधिवेशन बुलाती हैं और उसके सामने प्रस्ताव अथवा विधेयक पेश करती हैं। जिन दिनों कांग्रेस का अधिवेशन नहीं होता, परिषद नियम और आदेश जारी करती है और कांग्रेस के प्रस्तावों तथा राज्य के उच्चतर अगों के निर्देशों के पालन हेतु पय उठाती है। वह नीचे के स्तर की परिषदों के कार्य का निदेशन करती है और यदि उह अनुचित समझे तो वह उनके नियमों व आदेशों को रद्द कर सकती है। वह नीचे के स्तर की कांग्रेस द्वारा पास किये गये प्रस्तावों पर कार्यवाही को निलम्बित भी कर सकती है। इस प्रकार यह स्पष्ट है कि कांग्रेसों की तुलना म नीचे स ऊपर तक परिषदों की शक्तियाँ अधिक महत्वपूर्ण हैं। उनके कार्यों और शक्तियों के विवरण से स्पष्ट है कि अपने अपने क्षेत्र म शासन के प्रभावी अग परिषदें हैं न कि कांग्रेस।¹ परंतु संविधान की धारा 66 म स्पष्ट रूप स कहा गया है कि स्थानीय जन परिषद तत्सम्बन्धी स्तरों की जन-कांग्रेसों के प्रति उत्तरदायी है। साथ ही वे उच्च स्तरों पर राज्य के प्रशासनिक अगों के प्रति भी उत्तरदायी हैं। वे अपने कार्यों की रिपोर्ट तत्सम्बन्धी कांग्रेसों व उच्च स्तरीय प्रशासनिक अगों के सामने रखती हैं। देश भर म सभी स्थानीय जन परिषदें राज्य के प्रशासनिक अग हैं और व सभी राज्य परिषदों के एकीकृत नेतृत्व का अधीन है। शासन के इन अगों के संगठन व कार्यप्रणाली से स्पष्ट है कि व प्रजातन्त्रात्मक केन्द्रीकरण के सिद्धान्त पर आधारित है।

(3) म्युनिसिपलिटियाँ—नागरिकों के स्वशासन का आधारभूत राजनीतिक संगठन कम्पून है। कम्पून ही आर्थिक तथा अय विकास कार्यों का माध्यम है, जो कि नागरिकों की भौतिक, सामाजिक, सांस्कृतिक और अय आवश्यकताओं के अधिकतम सन्तोष के लिए आवश्यक दशाओं की रचना करने के लिये उत्तरदायी है। कम्पून म ही प्रजातन्त्रात्मक स्वशासन के आधारभूत रूप मिलत है, जो कि नागरिकों को सभी सावजनिक मामलों म भाग लेने की प्रत्याभूति देते हैं, कानून के रक्षण, वैयक्तिक स्वतन्त्रताओं और अधिकारों से सावजनिक उपयोगिता के कार्यों के संचालन

¹ The functions and powers assigned to the local councils show clearly that it is they rather than the local congress which are the effective agencies of government within their respective territories —Tang Peter S II *Communist China Today* p. 195

जिला, राष्ट्रीय ग्रामीण जिला, कस्बा, म्युनिसिपल जिला, जिले के बाहर म्युनिसिपलिटि—पर कांग्रेस के सदस्य अथवा प्रतिनिधि मतदाताओं द्वारा प्रत्यक्ष रूप से चुने जाते हैं। परन्तु प्रत्येक उच्चतर स्तर पर उनका चुनाव ठीक नीचे के स्तर की कांग्रेसों द्वारा होता है। वर्तमान निर्वाचन कानून के अंतर्गत प्रत्येक स्तर पर कांग्रेस का आकार (अर्थात् सदस्यों की संख्या) उस प्रशासनिक इकाई की जनसंख्या के अनुसार भिन्न होता है। उदाहरण के लिए 2,000 जनसंख्या वाले ग्रामीण जिले या कस्बे की कांग्रेस में 20 सदस्य होते हैं, अथवा कांग्रेस की संख्या 7 से 50 तक हो सकती है। काउंटी के स्तर पर कांग्रेस के सदस्यों की संख्या 30 से 450 तक हो सकती है—2 लाख जनसंख्या वाली काउंटी की कांग्रेस में 200 सदस्य होते हैं। प्रांतीय कांग्रेस में कम से कम 50 और अधिक से अधिक 600 सदस्य होते हैं। दो करोड़ जनसंख्या वाले प्रांत की कांग्रेस में 400 सदस्य होते हैं। म्युनिसिपलिटियों में सदस्यों की संख्या 50 से लेकर 800 तक हो सकती है। प्रत्येक कांग्रेस में कुछ स्थान सचिव सेनाओं के प्रतिनिधियों के लिये होते हैं।

निर्वाचन कानून के अनुसार, ग्रामीण क्षेत्रों की तुलना में शहरी क्षेत्रों को अधिक प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है, जसा कि एक उदाहरण से स्पष्ट हो जायेगा। काउंटी के स्तर पर ग्रामीण जिले को 2,000 जनसंख्या के पीछे 1 प्रतिनिधि मिलता है। परन्तु शहरी, कस्बा और सजिब औद्योगिक क्षेत्रों को 500 के पीछे 1 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। प्रांतीय कांग्रेसों का कार्यकाल 4 वर्ष है। सीधे केन्द्रीय शासन के अधीन म्युनिसिपलिटियों, काउंटियों अथवा म्युनिसिपलिटियों, म्युनिसिपल जिलों, हस्याग, राष्ट्रीय हस्याग और कस्बा की कांग्रेसों का कार्यकाल 2 वर्ष होता है। प्रांतों, काउंटियों तथा म्युनिसिपलिटियों की जन कांग्रेसों के सदस्यों की देखभाल का अधिकार उनको चुनने वाली इकाइयों का है। हस्याग और कस्बा की जन-कांग्रेसों के सदस्यों की देखभाल उनके निर्वाचक करते हैं। निर्वाचन की इकाइयों और निर्वाचकों को कानून द्वारा विहित प्रक्रिया के अनुसार, उनके द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों (जन कांग्रेसों के सदस्यों) की वापस बुलाने का अधिकार है।

स्थानीय कांग्रेसों के कार्य—प्रत्येक स्थानीय कांग्रेस अपने अधिकार क्षेत्र में कानूनों और आज्ञास्तियों का पालन कराती है तथा उन्हें लागू करती है। उसका अर्थ इतना है—स्थानीय आर्थिक और सांस्कृतिक विकास तथा सामाजिक निर्माण कार्यों के लिए योजनाएँ तैयार करना स्थानीय बजटों तथा वित्तीय रिपोर्टों की परीक्षा करना व स्वीकार करना, सामाजिक सम्पत्ति की रक्षा करना, सामाजिक व्यवस्था बनाये रखना, नागरिकों के अधिकारों और राष्ट्रीय अल्पसंख्यकों के सम अधिकारों की रक्षा करना। स्थानीय जन कांग्रेस अपने स्तर की जन परिषदों के सदस्यों को चुनती हैं और उन्हें वापस बुला सकती हैं। काउंटी के स्तर तथा अन्य उच्च स्तरों पर जन-कांग्रेस अपने स्तरों के जन यायालयों के प्रधानों का चुनाव करते हैं और उन्हें वापस भी बुला सकते हैं। स्थानीय जन कांग्रेसें कानून द्वारा विहित सत्ता की सीमाओं के भीतर निर्णय करती हैं और उन्हें जारी करती हैं। स्थानीय जन कांग्रेसों को अपने से ठीक नीचे के स्तर की जन कांग्रेसों और जन परिषदों के अनुपयुक्त निणयों को दोहराने और उन्हें रद्द करने की शक्ति भी प्राप्त है।

स्थानीय जन-परिषदें—इनका चुनाव तत्सम्बन्धी कांग्रेसों द्वारा होता है और वे प्रति उत्तरदायी हैं। परन्तु धारा 62 के अनुसार, उनकी सत्ता और उत्तरदायित्व के दो स्थानीय जन-परिषदें अर्थात् स्थानीय जन सरकारें तत्सम्बन्धी स्तरों पर स्थानीय कार्यपालिका के अंग हैं और वे राज्य के अंग हैं। अपनी आन्तरिक रचना में

गैर-पाश्चात्य राजनीतिक प्रक्रियाएँ

1 भूमिका

प्रथम अध्याय में 'राजनीतिक पद्धति' (Political System) और 'राजनीतिक प्रक्रिया' (Political Process) की व्याख्या की जा चुकी है। हम इन दोनों का प्रयोग एक ही अर्थ में कर सकते हैं, और इस अध्याय में ऐसा ही करेंगे। पुस्तक के विभिन्न अध्यायों में अधिकांशतः पाश्चात्य राजनीतिक पद्धतियों अथवा प्रक्रियाओं का सविस्तार विवेचन किया गया है। इस अध्याय में हम गैर-पाश्चात्य प्रक्रियाओं का विवेचन करेंगे। ऐसा करने से पूर्व, अति संक्षिप्त रूप में, मुख्य पाश्चात्य पद्धतियों और प्रक्रियाओं का उल्लेख करना आवश्यक प्रतीत होता है। पाश्चात्य राजनीतिक पद्धतियों में मुख्य स्थान—ब्रिटेन तथा अनेक देशों में चल रही सांसद पद्धति, संयुक्त राज्य अमरीका की राष्ट्रपतीय पद्धति, स्विटजरलैण्ड की पद्धति, जिसमें दाना पद्धतियों के गुणों को समाविष्ट किया गया है—का है। इन सभी पद्धतियों की राजनीतिक प्रक्रियाएँ भिन्न-भिन्न हैं, किन्तु फिर भी उनकी आधारभूत बातों में साम्य है। राजनीतिक प्रक्रियाओं में अग्रलिखित प्रक्रियाएँ विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं—(1) कार्यकारी प्रक्रिया, (2) विधायी प्रक्रिया, (3) न्यायिक प्रक्रिया, और (4) निर्वाचन प्रक्रिया।

कार्यकारी प्रक्रिया में कार्यपालिका का स्वरूप—सांसद, अध्यक्षीय अथवा बहुल और उसकी कार्य प्रणाली सम्मिलित है। विधायी प्रक्रिया में विधानमण्डल की रचना उसका संगठन, विधि-निर्माण प्रक्रिया और वित्तीय प्रक्रिया को सम्मिलित किया जाता है। न्यायिक प्रक्रिया में न्यायपालिका का संगठन, उसका अधिकार-क्षेत्र न्याय प्रशासन का ढग आने है। निर्वाचन प्रक्रिया में मतदाताधिकार, निर्वाचन की विधि, प्रतिनिधित्व का स्वरूप आदि आते हैं। पाश्चात्य राजनीतिक प्रक्रियाओं का उद्देश्य उनसे सम्बन्धित कानूनों व नियमों का ठीक प्रकार से पालन तथा उन प्रक्रियाओं की आधारभूत भावना, प्रजातन्त्रात्मक सिद्धांतों के प्रति आस्था और नागरिकों के अधिकारों व स्वतन्त्रताओं की रक्षा है। यद्यपि कुछ अन्य राजनीतिक पद्धतियों या प्रक्रियाओं का ऊपर की प्रक्रिया तथा उनकी ऊपर की संरचना पाश्चात्य प्रक्रियाओं के समान है, किन्तु उनमें वास्तविकता का अभाव है।

इटली में फासीवाद व जर्मनी में नाजीवाद के अंतर्गत सांसद पद्धति को दखने में काममें रखा गया, पार्लियामेंट और मंत्रिमण्डल जारी रहे किन्तु वास्तविक सत्ता का केंद्र पार्लियामेंट में नहीं बरन् सारी शक्तियाँ कार्यपालिका के हाथों में जा गयी थीं। कार्यपालिका की सत्ता भी सम्पूर्ण मंत्रिमण्डल में नहीं बरन् सत्तारूढ़ दल के प्रमुख नेता में केंद्रीभूत हो गयी थी और एक प्रकार का अधिनायकत्व स्थापित हुआ था। दोनों ही देशों में स्थापित अधिनायकत्व का रूप सर्वाधिकारवादी रहा, जिसमें राज्य ने सामाजिक जीवन के सभी क्षेत्रों पर नियन्त्रण कायम

कम्यूनों को आर्थिक सहायता देना तथा अन्य समान मामलें। 1960 के आरम्भ में सम्पूर्ण युगोस्लाविया में 70 जिले थे। जिला अपने अधिकारों का प्रयोग व कृतवत्ता का पालन अपनी जन समिति निर्वाचकों की सभा, जिले में जन निणय, स्वशासन के जिले में निकायों तथा स्वशासन करने वाली संस्थाओं और संगठनों द्वारा, उपयुक्त कानूनों व जिले के विधान के अनुसार करता है। जिला अपने स्वशासन को संगठित करता है, विशेष रूप में जिला जन समिति के चुनाव तथा जिले के विभागों और संस्थाओं की स्थापना द्वारा। यह जिले की सामाजिक सम्पत्ति के लिए उत्तरदायी है, यह इस बात को देखता है कि स्वतंत्र संगठनों व संस्थाओं के कार्य सामान्य सामाजिक हित के विरुद्ध न हों और कम विकसित कम्यूनों की सहायता करता है। जिला स्वतंत्र रूप में तथा अपने पहले पर अपने क्षेत्र में कम्यूनों के लिए सामान्य हित के मामलों का प्रबंध करता है। इनके अतिरिक्त यह कम्यूनों के कार्य का परीक्षण करता है, यह सुनिश्चित करने के लिए कि उनका कार्य बंध है।

जिला जन समिति, जिला परिषद् और उत्पादकों की जिला परिषद् से मिलकर बनती है। कम्यूनों की भांति दोनों ही परिषदें जिला जन समिति द्वारा आर्थिक मामलों से सम्बंधित सभी विनियमों और उप विधियों के जारी करने के बारे में बराबर शक्ति रखती हैं। जन समिति के विभिन्न थोड़ों और समितियों के चुनाव तथा जिला जन समिति के अधिकार क्षेत्र में आने वाले सभी पदों पर नियुक्तियाँ दोनों परिषदों के संयुक्त अधिवेशन में होती हैं। जिला परिषद् के सदस्यों का चुनाव जिले के कम्यूनों की जन-समितियों द्वारा अप्रत्यक्ष रीति से होता है और उसमें उनके ही सदस्य चुने जाते हैं। इसी प्रकार जिले में उत्पादकों की परिषद् का चुनाव कम्यूनों की ऐसी ही परिषदें अपने सदस्यों में से करती हैं। ये सभी चुनाव गुप्त मतदान द्वारा होते हैं। जिला जन-समिति आंतरिक मामलों और सामान्य प्रशासन, सामाजिक योजना, वित्त, वन, कृषि, धर्म, सामुदायिक मामलों आदि के लिए परिषदें कायम करती हैं। सचिवालय और प्रशासनिक विभाग जिले के प्रशासनिक प्रयोजनों को पूरा करते हैं।

टाउन परिषद—यह शहरी जिलों में होती है। यह उन पापदों से मिलकर बनती है जो कि जिले में नगरों की जन समितियों के सदस्य होते हैं। शहरी जिला को नगर के म्युनिसिपल प्राधिकारियों पर कुछ अधिकार प्राप्त हैं, जो उन्हें जिले के अन्य कम्यूनों पर प्राप्त नहीं हैं। टाउन परिषद् इन विषयों के लिए उत्तरदायी है—नगर नियोजन, सामुदायिक मामलों, पानी की व्यवस्था, गंदे पानी की नालियाँ, विजली की व्यवस्था, गलियाँ, पुल, मुदाघाट, परिवहन व सबार आदि। इसे यह भी शक्ति प्राप्त है कि यह कम्यूनों की संयुक्त संस्थाएँ भी स्थापित कर सके। परन्तु टाउन परिषद् का न तो कोई पृथक् बजट होता है और न इसका कोई अपना प्रशासनिक व कार्यकारी तंत्र ही। टाउन परिषद् को वित्तीय साधन जिले और कम्यूनों के बजटों से प्राप्त होते हैं। जिला अधिकारी टाउन परिषद् के निर्णयों को कार्यान्वित करने के लिए उत्तरदायी है और जिला जन समिति यह सुनिश्चित करने के लिए उत्तरदायी है कि इसका कार्य बजट द्वारा विहित सीमाओं के भीतर होता है।

वम माया म है। मभी सासन पद्धतियों म साधारणतया अप्रतिखित चार विरोपताएँ पायी जाती हैं जि ह सामने रखर उनकी तुलना की जा सतती है—(1) सभी पद्धतिया म राजनीति मरचना होती है। (2) सभी पद्धतिया म प्राय व ही वाय किये जाते हैं, चाहे उनको करने के लिए सरचनाएँ भिन्न भिन्न ह। (3) सभी राजनीतिक सरचनाएँ, चाह व कितनी भी सरल अथवा विरोपीकृत हो, अनव प्रवार क वाय करती हैं। (4) सासृतिव अव म, सभी राजनीति पद्धतियाँ मिश्रित हैं, अव न तो पूणतया आधुनिक और न पूणतया आदिम या प्राचीन पद्धतियाँ पायी जाती हैं। उनम अतर आधुनिकता व प्राचीनता क अता क मिश्रण का है।

अधमतर आधुनिक और प्रगतिशील राज्या म विभिन्न प्रकार की और विरोपीकृत मरचनाएँ—ससदा भततत्रा (bureaucracies), 'यायालया राजनीतिक दला, हित-समूहा और सचार माध्यमो की—पायी जाती है, बिनु साव म कुछ परम्परागत (pre modern) सरचनाएँ भी जस किसी औद्योगीकृत दग म भूमि सम्बन्धी पद्धति हाती है। राजनीतिक सरचना की यह द्वैवता (dualism) आधुनिक राजनीतिक पद्धतिया की ही विरोपता नहीं है, वरव गैर-पाश्चात्य और आदिम पद्धतियों की भी, अपात् प्राचीन और परम्परागत राजनीतिक पद्धतिया म भी प्राथमिक और द्वतीयक सरचनाएँ हैं और द्वतीयक सरचनाओं की आधुनिक (विशिष्ट, सबव्यापी और उद्देश्य प्राप्ति के अनुकूल) विरोपताएँ हैं।¹

यदि इस अव म पाश्चात्य और परम्परागत दोनों ही प्रकार की पद्धतियाँ द्वय हैं, तो उनम अतर किन बातों म है? वर्वा (Verba) क मतानुसार अतर की दो बातें मुख्य हैं—प्रथम आधुनिक पाश्चात्य पद्धतिया म द्वतीयक सरचनाएँ और सम्बन्ध कही अधिक भिन्न प्रकार क और महत्वपूर्ण हैं। दूसरा, आधुनिक पद्धतिया म प्राथमिक सरचनाएँ द्वैतीयक सरचनाओं से प्रभावित (उनके द्वारा आधुनिकीकृत) हैं। उदाहरण के लिए, हम कह सकते हैं कि पाश्चात्य और गैर-पाश्चात्य विधायी निकाया म औपचारिक और अनौपचारिक दोनों ही प्रकार का सरचनाएँ हैं, परन्तु पाश्चात्य पालियामेंट म ससद सदस्य की औपचारिक ससदीय प्रतिमाना के प्रति निष्ठा उसक प्राथमिक समूहा के प्रति उसकी निष्ठा से अधिक होगी। दूसर पक्ष म, द्वतीयक सरचनाएँ अधिक प्रभावी हांगी। दूसरे, पाश्चात्य पालियामेंट की अनौपचारिक सरचना गर पाश्चात्य पालियामेंट की अनौपचारिक सरचना से भिन्न होगी। गैर पाश्चात्य पालियामेंट म अनौपचारिक विस्तृत कुलीनत नीम पारिवारिक वचनो आमिक सम्प्रदाय, जाति आवि पर आधारित हो सकती है। वास्तव म, इही समूहा से मिलकर, विधायी समितियों और द्वतीय गुटों की अपेक्षा, ससद की नियय करने वाली सरचना बन सकती है। पाश्चात्य पालियामेंट म, अनौपचारिक सरचना की अनौपचारिक सरचना से मेल खान की प्रवृत्ति रहती है, अर्थात् इसकी प्रवृत्ति अपनी संस्कृति म अधिक आधुनिक होने की है। इस प्रकार अनौपचारिक समूहा हित या प्रादेशिक समूहा, सामा य हिनो या निवास पर आधारित मित्रतावा के रूप ल सक्ते हैं।

हाल म प्रकाशित एक लेख म शिल्म (Shils) ने गर पाश्चात्य जगत के नये राज्या को अप्रतिखित पाँच समूहा म वर्गीकृत किया है—(1) राजनीतिक प्रजातन्त्र जिनमे स्वायत्तता प्राप्त विधायिकाएँ, कायपालिकाएँ, यायालय और विभिन्न प्रकार के स्वायत्तता प्राप्त हित समूहा राजनीतिक दल तथा सचार के माध्यम पाय जाते हैं। गैर पाश्चात्य क्षेत्रा मे जापान तुर्की, इजराइल और चिली इस समूहे क उदाहरण हैं। (2) सरलक प्रजातन्त्र (Tutelar democracy) व है जि होने प्रजातन्त्र राज्य क औपचारिक प्रतिमानो—सबव्यापी मताधिकार, भाषण, लखन व सध बनाने की स्वतन्त्रता और प्रजातन्त्र के सरचनात्मक रूपो को प्रगोकार किया

¹ Almond and Coleman (ed.), *The Politics of the Developing Areas* pp 11-23

किया। किसी भी प्रकार के विरोध को जीवित न रहने दिया गया, नागरिकों को स्वतंत्रताएँ दी गईं और प्रजातंत्र को तिलाजली द दी गयी। इटली व जर्मनी में स्थापित राजनीतिक पद्धतियाँ या प्रक्रियाओं को पाश्चात्य राजनीतिक प्रक्रियाओं से बाहर रखा जाता है और ऐसा करना उचित ही है।

रूस में क्रांति के बाद साम्यवादी दल का प्रभुत्व स्थापित हुआ, उसका उद्देश्य ही सवहारा वग का अधिनायकत्व स्थापित करना रहा है। वास्तव में, सोवियत संघ में सवहारा वग का नाम से साम्यवादी दल की अधिनायकता स्थापित हुई है। स्टालिन के शासन काल में तो अधिनायकताही दल की नहीं बल्कि स्वयं स्टालिन की थी। 1936 के स्टालिन संविधान के अंतर्गत बाहरी जगत को दिखाने के लिए सोवियत संघ में सर्वोच्च सोवियत प्रजातंत्र देशों की संसद के समान है और मंत्रिपरिषद्, मंत्रिमण्डल के, परंतु यह कोरा दिखावा है। सोवियत संघ में सम्पूर्ण सत्ता साम्यवादी दल के सर्वोच्च अंगों में निहित है। सर्वोच्च सोवियत की शक्तियाँ वास्तविक नहीं हैं, उसकी कार्य प्रणाली स्वतंत्र नहीं है और उसके सदस्यों के चुनाव प्रजातान्त्रिक ढंग से नहीं होते। अतः यह कहना याव्योचित है कि सोवियत संघ में वास्तविक प्रजातंत्र नहीं है। यही बात साम्यवादी चीन तथा पूर्वी यूरोप के अनेक साम्यवादी राज्यों के बारे में सच है। इन सभी राज्यों में साम्यवादी दल का अधिनायकत्व है और उसका स्वरूप भी सर्वाधिकारवादी है। अस्तु, इन राज्यों में पाश्चात्य ढंग की राजनीतिक प्रक्रियाओं को वास्तव में नहीं अपनाया गया है, यद्यपि दिखावे में उन्हें राजनीतिक पद्धति का अंग बनाया गया है। सभी अधिनायकतन्त्री तथा सर्वाधिकारवादी पद्धतियाँ और उनसे सम्बंधित राजनीतिक प्रक्रियाएँ, वास्तव में, पाश्चात्य पद्धतियाँ व प्रक्रियाओं के प्रजातन्त्रात्मक प्रतिमानों और मूल्यों (Western democratic norms and values) की विरोधी हैं, अतः उन्हें गर पाश्चात्य प्रक्रियाओं में सम्मिलित किया जाता है।

पाश्चात्य राजनीतिक पद्धतियाँ अथवा प्रक्रियाओं को विश्व के अनेक राज्यों में अपनाया है, कुछ राज्यों में वे सफल रही हैं और कुछ में आंशिक रूप से सफल तथा कुछ दूसरे राज्यों में अधिकांशतः असफल। सासद-पद्धति बनावा, आस्ट्रेलिया, यूजीतण्ड, जापान, भारत, श्रीलंका व दक्षिण अफ्रीका की यूनियन में अधिकांशतः सफल रही हैं और इन राज्यों में उससे सम्बंधित प्रक्रियाएँ भी अधिकांशतः सफलतापूर्वक चल रही हैं। राष्ट्रपतीय पद्धति को कई लैटिन अमरीकी राज्यों में अपनाया गया है। अन्य अनेक राज्यों, विशेषकर एशिया और अफ्रीका व नए स्वाधीन राज्यों, ने सासद-पद्धति का अंगीकार किया, परंतु जब वह सफलतापूर्वक न चल सकी तो उसे कुछ नया रूप दिया गया। पाकिस्तान, बर्मा, इण्डोनेशिया व नेपाल ने सासद-पद्धति की विफलता के बाद दूसरी पद्धतियाँ अंगीकार की। पाकिस्तान ने समुक्त राज्य अमरीका के नमून की राष्ट्रपतीय पद्धति को 1962 के संविधान के अंतर्गत लागू किया, किन्तु नीचे के स्तर पर शासन सत्ताओं की रचना (वैसिक प्रजातंत्र) अपने ढंग की रही। इण्डोनेशिया में, भूतपूर्व राष्ट्रपति सुकर्णो ने 'माग-दशित प्रजातंत्र' (guided democracy) का प्रयोग किया, पाकिस्तान के राष्ट्रपति इस्कन्दर मिर्जा ने 1954 में नियन्त्रित प्रजातंत्र (controlled democracy) को लागू किया। यथाथ में ये शासन प्रजातन्त्रात्मक काम और अधिनायकतन्त्री अधिक थे। भारत में गांधीजी ने पंचायत राज्य और सर्वोदय की स्थापना पर बल दिया, नेपाल में इस समय 'पंचायत प्रजातंत्र' चल रहा है। अधिकतर राज्यों में पाश्चात्य ढंग की आधुनिक संस्थाओं का ऊपर रखा गया है, किन्तु निम्न व मध्य स्तर पर उनमें उनकी परम्परागत संस्थाएँ चल रही हैं।

यह कथन काफी मात्रा में सत्य है कि पाश्चात्य राजनीतिक प्रक्रियाएँ आधुनिक हैं और उनका आधार संविधानवाद है। उनकी तुलना में अधिकतर दूसरे राज्यों में चल रही दूसरी प्रकार की प्रक्रियाएँ परम्परागत हैं और उनका आधार विधि का शासन या संविधानवाद

पर नियंत्रण रखता है और सम्पूर्ण समाज की ओर से बोलने का प्रयत्न करता है।¹ चूनि पाश्चात्य प्रभाव साधारणतया शासन के स्तर पर सबसे अधिक रहा, अतः इन बातों में कोई आश्चर्य नहीं है कि दक्षिण पूर्वी एशिया के नये स्वाधीनता प्राप्त राज्यों की औपचारिक गामनि सारचनायें बड़ी मात्रा में उनके पुराने शासकों के मातृ देशों की सारचनाओं के समान हैं। इन राज्यों में पाश्चात्य शासन के विरोध का अर्थ पाश्चात्य शासकों द्वारा स्थापित गामन सस्याओं का विरोध न था। वास्तव में इस प्रदेश की अनेक गतिशील शक्तियाँ में से एक उनके नेताओं की यह इच्छा रही है कि वे अपने देश में पाश्चात्य ढंग की सस्याओं को स्थापित कर दें। फिलीपाइन की राष्ट्रपतीय पद्धति अमेरिकी नमून की है, सिवाय इस बात के कि यह अधिक व द्रोक्त है। बर्मा मलाया और इण्डोनेशिया में स्वतंत्रता के बाद सात पद्धति को अपनाया गया था (परन्तु बर्मा और इण्डोनेशिया में वह सफलतापूर्वक नहीं चल सकी)। इन सभी राज्यों में प्रायः राजनीति में एकीकरण का अभाव है। दक्षिण एशिया और अफ्रीका के नये स्वाधीनता प्राप्त अधिकतर राज्यों के बारे में भी पूर्वोक्त बातें प्रामाणिक मात्रा में लागू होती हैं। उनमें से अनेक राज्यों में ऊपर की अवस्था द्वितीयक शासनिक सारचनायें पाश्चात्य देशों की राजनीतिक पद्धतियों से मिलती हैं। किन्तु उनकी राजनीतिक प्रक्रियायें, वास्तव में पाश्चात्य प्रक्रियाओं की सच्ची भावना से रहित हैं। उनमें विधायिकाओं की शक्ति का कम और अवास्तविक है, विधायी प्रक्रिया दिलावटी अधिक है, विस्तीय प्रक्रिया पर विधायिका का नियंत्रण स्थापित नहीं हो पाया है। यादिक प्रक्रिया नागरिकों की स्वतंत्रता की रक्षा नहीं करती और निर्वाचन प्रक्रिया स्वतंत्र व निष्पक्ष चुनावों की गारण्टी नहीं देती।

लुसियन पार्से ने अपने विख्यात लेख 'The Non Western Political Process' में पाश्चात्य राजनीतिक प्रक्रिया से भिन्न राजनीतिक प्रक्रियाओं की मुख्य सामान्य विशेषताओं का गहन विवरण किया है। यह सब है कि गर पाश्चात्य समाजों में अनेक प्रकार की विभिन्नतायें हैं, फिर भी पाश्चात्य समाजों की तुलना में उनमें बहुत सी सामान्य विशेषतायें हैं। विद्वान लेखक के अनुसार उनकी सस्या 17 हैं, किन्तु हम यहाँ पर उनमें से मुख्य विशेषताओं का ही संक्षिप्त विवरण करेंगे। सबसे प्रथम गर पाश्चात्य समाजों में राजनीतिक क्षेत्र और सामाजिक तथा व्यक्तिगत सम्बंधों के बीच स्पष्ट अंतर नहीं किया जाता। परम्परागत अवस्था के शक्तिशाली प्रभावों में वे शक्तियाँ हैं जो राजनीति के विशिष्ट क्षेत्र के विकास में बाधक हैं। परम्परागत समाजों की भाँति अधिकतर गर पाश्चात्य समाजों में राजनीतिक सम्बंधों के नमून का निर्धारण अधिकांशतः सामाजिक और व्यक्तिगत सम्बंधों के नमूने से होता है। अतः राजनीतिक संधप की प्रवृत्ति मान प्रभाव और महत्वपूर्ण व्यक्तियों से सम्बंधित प्रश्नों के चारों ओर घूमने की है, न कि राजनीतिक क्रिया के वक्तविक मार्गों से सम्बंधित मार्गों के चारों ओर। गर पाश्चात्य राजनीति की आधारभूत रचना सामुदायिक है, और सम्पूर्ण राजनीतिक व्यवहार सामुदायिक विचारों से रचा होता है। इसी कारण राजनीतिक विचारों का स्वयं में प्रभाव कम रहता है। राजनीतिक वाद विवाद या तो समुदायों के आंतरिक सम्बंधों या एक समूह की दूसरे समूह के प्रति नया स्थिति है, इन बातों से दूसरे, गर पाश्चात्य समाजों में राजनीतिक दल एक प्रकार के विश्व दृष्टिकोण को अपनाते हैं और एक विशेष प्रकार की जीवन शैली का प्रतिनिधित्व करते हैं। साधारणतया राजनीतिक दल किसी उप समाज अथवा किसी प्रभावशाली व्यक्ति के व्यक्तित्व का प्रतिनिधित्व करते हैं। लौकिक दलों ने भी, जो राष्ट्रीय प्रभुसत्ता प्राप्त करने में लगे रहें, अनेक विश्व दृष्टिकोणों को

¹ James E. Coleman Ibid. p. 535

है। इनके अतिरिक्त इन पद्धतियाँ उच्च नेता अपन राज्यों को प्रजातन्त्रात्मक बनाने का ध्येय रखते हैं। इन पद्धतियाँ ही विधायकता, गणतन्त्र और शक्तियों का केन्द्रीकरण है, इनमें विधायिकाएँ शक्तिहीन हैं और गणतन्त्र अभी तक स्थापित नहीं हुई है। इसका सबसे अच्छा उदाहरण चीन है।

(3) आधुनिक पद्धतियाँ (modernizing oligarchies) वे राजनीतिक पद्धतियाँ हैं, जिनमें नियंत्रण शक्ति मूलतः अथवा सत्ता अधिकांशतः एक गुट में है, जिनमें प्रजातन्त्रात्मक संविधानों को निलम्बित कर दिया गया है अथवा जिनमें उनका अस्तित्व ही नहीं है। इनमें आधुनिकता के लिए प्रेरणायुक्तता कायदुसलता और बुद्धिपूर्ण व्यवस्था तथा भ्रष्टाचार व परम्परावादिता का भोग करने का प्रयत्न ही सञ्चालित है। कमाल अतातुर्क के अतगत तुर्की, कुछ वर्ष पहले का पाकिस्तान और मूझान इसके अच्छे उदाहरण हैं। (4) सर्वाधिकारवादी धर्मिक न जमीन उत्तरी कोरिया और वियतनाम हैं। इनमें सत्ता शासन समूह में केन्द्रीकृत है और राज्य का स्वरूप सर्वाधिकारवादी है। इनका शासन ही पद्धति सोवियत पद्धति से मिलती जुलती है। इन सभी को धर्मोक्ति या साम्यवादी सर्वाधिकारवाद अथवा अधिनायकत्व कह सकते हैं। जर्मनी की नाजीवादी और इटली की फासीवादी पद्धतियाँ इनकी तुलना में परम्परागत अधिनायकत्व कहला सकती हैं। (5) परम्परागत धर्मिक न साधारणतया रूप में राजनीतिक और वशानुगत होता है। यह संविधान या कानून के बजाय प्रथाओं पर आधारित रहता है। शासन समूह और अधिकारी-वर्ग में भर्त्ता रक्त सम्बन्ध और पद का आधार पर होती है। केन्द्रीय शासन संस्थाएँ स्थानीय सामन्तों (सरदारों), वशानुगत या भूमिगत इकाइयों का बहुत ही सीमित मात्रा में नियंत्रित करती हैं। नेपाल, सऊदी अरब और यमन इस प्रकार की शासन पद्धतियों के अच्छे उदाहरण हैं।

लूसियन पाई (Lucian W Pye) के अनुसार दक्षिण पूर्वी एशिया के अधिकतर राज्यों में नगरीकरण (urbanization), सेक्युलरीकरण (secularization), वाणिज्यीकरण (commercialization) आदि की प्रक्रियाएँ पाश्चात्य देशों के शासन अथवा उनके सम्पर्क से बहुत प्रभावित हुई हैं किन्तु इन राज्यों को इन क्षेत्रों में अभी बहुत आगे जाना है। इन सभी राज्यों में सामाजिक परिवर्तन भी हो रहे हैं। ये सभी पाश्चात्य देशों से सम्पर्क में आने के कारण विकास और प्रगति की गति बढ़ाना चाहते हैं। परन्तु कठिनाई यह है कि इनमें सामाजिक परिवर्तन असमान रूप से हुआ है। अधिकतर राज्यों में एक दलीय पद्धति का विकास हो रहा है। लेखक अग्रलिखित निष्कर्ष पर पहुँचा है—'दक्षिण पूर्वी एशिया की सभी राजनीतिक पद्धतियों की प्रधान विशेषता यह है कि वे अभी तक, जहाँ कि परम्परागत और उपनिवेश कालों में या कुछ छोटे संघासकों जिनका एक विशिष्ट दृष्टिकोण व संस्कृति है और जनता की विद्यालय बहुसंख्या, जातीय भ्रष्टाचार इकाइयों और कृषक जीवन शैली की ओर अभिमुख है, में विभाजित हैं। किन्तु शासन समूहों के मूल्यों और संस्कृतियों में बड़े परिवर्तन हुए हैं, क्योंकि वे अब जनसंख्या के सबसे अधिक शहरी और पाश्चात्य अंशों का प्रतिनिधित्व करते हैं।'

कोलमैन के मतानुसार गर पाश्चात्य राज्यों में तीन विशेषताएँ सामान्य हैं—प्रथम, उनकी सामाजिक आर्थिक और राजनीतिक प्रक्रियाओं का स्वरूप मिश्रित (mixed character) है। अधिकतर देश अभी तक प्रचलित ग्रामीण हैं और बहुसंख्यक जनता निरक्षर है। इन देशों में जाय कदाचित् बहुत ही कम है। दूसरी, उनके समाजों में एकीकरण का अभाव है। यह अंशतः इसलिए है कि उन समाजों की एक विशेषता उनका मूलजातीय धार्मिक और सांस्कृतिक बहुलवाद है तथा अंशतः दूसरा कारण उनमें आधुनिकता की प्रक्रिया सीमित और असमान रूप से लागू हो पाई है। तीसरी विशेषता यह है कि उनके आधुनिक उप समाज और परम्परागत बहुसंख्याक बीच बड़ी खाई है। आधुनिक उप समाज (जो संख्या में कम है) सरकार की केन्द्रीय सरकारों

consensus) है। सभी महत्वपूर्ण गर पाश्चात्य समाजों में एक बार तो ऐसी व्यक्ति है जिन्होंने पाश्चात्य संस्कृति को अंगीकार कर लिया है और दूसरी ओर ग्रामीण किसान हैं जिनपर पाश्चात्य प्रभाव बहुत ही कम पड़ा है। विभिन्न राजनीतिक ससारा में रहने के कारण उनसे यह आशा नहीं की जा सकती कि वे राजनीतिक प्रक्रिया के प्रति एक सामान्य पहुँच को अपना सकेंगे।

चौथे, गर पाश्चात्य प्रक्रिया में ऐसे सगठित हित समूहों की संख्या अपेक्षाकृत कम है जिनकी काम करने की विशिष्ट भूमिकाएँ हो। यद्यपि गर-पाश्चात्य देशों में बड़ा अनौपचारिक सभा की संख्या बड़ी है, किंतु वे राजनीतिक दलों व गुटों की भांति ही जीवन के सभी पहलुओं के बारे में विस्तृत दिग्विप्यासों को अंगीकार करते हैं। ऐसे सगठनों के भी, जिनके नाम और संरचनाएँ पाश्चात्य हित समूहों के समूह पर हैं यथा व्यापार सच और वाणिज्य चम्बर (chambers of commerce) स्पष्ट रूप से परिभाषित उद्देश्य नहीं हैं। इस समूह वास्तव में शासन या प्रधान दल या आंदोलन के अभिकर्ता हैं, और उनका प्राथमिक कार्य प्रधान समूह के प्रयोजना के लिए जनता के एक बिंदु के समर्थन को प्राप्त करना है। अनौपचारिक सच शासन के सम्बंध में अपने सदस्यों के सभी हितों की रक्षा करने का प्रयत्न करते हैं। साथ ही, समाज में अनेक हित स्पष्ट रूप से सगठित नहीं हैं। यद्यपि सामाजिक परिवर्तन की प्रक्रिया से नय हितों के लिए आधार की रचना हो रही है, स्पष्ट हित समूहों का निर्माण उस गति के साथ नहीं हो रहा है। चूँकि गर पाश्चात्य समाजों में स्पष्ट रूप से सगठित हित समूहों का अभाव है और सभी भाग लेने वालों का राजनीतिक प्रक्रिया में लगातार प्रतिनिधित्व नहीं होता, अतः राष्ट्रीय नेतृत्व सृजन में उपलब्ध होने वाले उन साधनों से वंचित रहता है जिनसे कि समाज में अभिवृत्तियों और मूल्यों के सापेक्ष वितरण का हिमाव लग सके। राष्ट्रीय राजनेता ऐसे व्यक्तियों का सापेक्ष शक्ति का सरलता से निर्धारण नहीं कर सकते कि जो किसी समूह विशेष के पक्ष अथवा विपक्ष में हैं। अपनी अपील को सबसे अधिक व्यापक बनाने के लिए, राजनेता को कभी कभी राष्ट्रवादी भावनाओं पर अधिक केन्द्रित होना पड़ता है और अपने को इस प्रकार प्रस्तुत करना पड़ता है कि वह राष्ट्र का प्रतिनिधि है न कि कि ही हित विषय का।

पाचवें, गरिश्म वाल व्यक्तित्व के नेताओं (charismatic leaders) की गर पाश्चात्य राज्यों की राजनीति में प्रधानता है। ऐसे समाज जिनमें सांस्कृतिक परिवर्तन हो रहा हो, ऐसे नेताओं के लिए आदर्श दशाओं की व्यवस्था करते हैं क्योंकि ऐसा समाज जिसके मूल्यों के बारे में (confusion) गड़बड़ हो, ऐसे नेता की बातें मानने को अधिक तैयार रहता है जो जनता को यह दिखाता है कि उसका जीवन में कोई लक्ष्य है और उसे ईश्वर ने भेजा है। राजनीति सवार की समस्या के कारण गरिश्म वाल नेता की स्थिति और अधिक मजबूत हो जाती है। जब तक समाज में संचार की कठिनाइयाँ रहती हैं, ऐसे नेता को अपने विराधियों के ऊपर लाभ रहता है, चाहे उह बुद्धिपूर्ण नियोजन (rational planning) में अधिक योग्यता भी प्राप्त हो। गर पाश्चात्य समाजों के लिए एक अन्य त गम्भीर प्रश्न यह है कि क्या ऐसा नेतृत्व बुद्धिपूर्ण राजनीति व्यवहारों के रूप में संस्था बन जायगा, जैसा कि तुर्की में नमाल अतातुर्क के अंतर्गत हुआ या उस नेता के चल जान के बाद गड़बड़ और घरायशता फनगी।

अंत में, गर पाश्चात्य राजनीतिक प्रक्रिया अधिकांश राजनीति दलालों (political brokers) के लान चिना नाम करती है। पाश्चात्य दृष्टि में, प्रतिनिधिक शासन पद्धति के सुगम संचालन के लिए राजनीतिक दलाल का होना एक पूर्व शत है। उसकी कार्यवाहियाँ व द्वारा ही एक ओर सार्वजनिक नीति और प्रशासन की समस्याय जनसाधारण को स्पष्ट का जा प्रवर्तनी हैं और दूसरी ओर जनता की विभिन्न भाँगा को बड़े राष्ट्रीय नेताओं के सामने उच्चारण कर संस्था है। गर पाश्चात्य समाजों में ऐसे कार्य करने के लिए राजनीतिक दलालों की संस्थागत भूमिका

विकसित किया। वास्तव में, सफल दल में सामाजिक आ दोलन बनने की प्रवृत्ति रही है। राजनीतिक दल के लिए स्वदेशी आधार साधारणतः प्रादेशिक मूल वंशीय (ethnic) अथवा धार्मिक समूह रहते हैं, जो ऐसे विचारों पर चलते हैं जिनपर पाश्चात्य लोकिक राजनीति में चल नहीं दिया जाता। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद भी उनमें जीवन शैली का प्रतिनिधित्व करने की प्रवृत्ति सुदृढ़ रही है, क्योंकि वे दल ऐसा अनुभव करते हैं कि उनका उद्देश्य समाज के भीतर जीवन के सभी पहलुओं का परिवर्तन करना है। ऐसे दल बहुधा यह कल्पना करते हैं कि वे उस नमून के प्रतिनिधित्व करते हैं जसा कि समय बीतने पर उनका देश बनेगा। इसी कारण गर-पाश्चात्य समाजों की राजनीतिक प्रक्रिया की एक विशेषता राजनीतिक दलों के भीतर गुट (cliques) का पाया जाना है। व्यक्तियों और समूहों के निश्चित रूप से परिभाषित और विशिष्ट कार्य नहीं हाथ, अतः वे ऐसे विशिष्ट हितों का प्रतिनिधित्व नहीं करते जो कि उनके और दूसरे समूहों के बीच अंतर पैदा करें। इसका एक परिणाम यह भी है कि गर-पाश्चात्य समाजों में राजनीतिक वफादारी का स्वरूप (character of political loyalty), राजनीतिक समूहों के नेतृत्व का काम करने की चालों (strategy and tactics) सम्बन्धी मामलों के निर्धारण में उच्च माना की स्वतन्त्रता प्रदान करता है। जब तक ऐसा प्रतीत होता है कि नेता समूह के हितों के लिए काम कर रहे हैं, उह इस बात की चिन्ता नहीं करनी पड़ती कि सदस्यों की वफादारी की परीक्षा उनके निष्ठा पर निर्भर करेगी। ऐसी दशाओं में यह सम्भव है कि नेतृत्व समूह के भीतर सत्ता का रूप धारण कर लें। इस प्रकार की राजनीतिक प्रक्रिया के अन्तर्गत परिणाम यह है—प्रथम, विरोधी दल क्रांतिकारी आ दोलन दिखाई पड़ते हैं। शासन करने वाले उच्च वर्ग (ruling elites) यह समझते हैं कि वे राष्ट्र के सम्पूर्ण हितों का प्रतिनिधित्व करते हैं, अतः वे विरोधी दलों को या तो प्रगति के मार्ग में बाधक अथवा देश का शत्रु मानते हैं। दूसरा, राजनीतिक प्रक्रिया में भाग लेने वाला में एकीकरण (integration) का अभाव रहता है। अधिकतर गर-पाश्चात्य समाजों में कोई ऐसी एकलप सामाय राजनीतिक प्रक्रिया नहीं है जो कि सम्पूर्ण जनसंख्या में अधिकांश राजनीतिक गतिविधियों का केन्द्र बने, अपितु वहाँ अनेक विशिष्ट और प्रायः असम्बन्धित राजनीतिक प्रक्रियाएँ हैं। सबसे अधिक उल्लेखनीय विभाजन शहरी सत्ता की राजनीति और ग्राम स्तर की परम्परागत राजनीति के बीच है। उदाहरण के लिए, जो व्यक्ति ग्राम के राजनीतिक जीवन में भाग लेते हैं, वे राष्ट्रीय राजनीति का अखण्ड भाग नहीं हैं, क्योंकि वे के द्वीय स्तर पर होने वाली घटनाओं का ध्यान न रखते हुए कार्य कर सकते हैं।

तीसरे, गर-पाश्चात्य राजनीतिक प्रक्रिया का एक गुण यह है कि उसमें राजनीतिक नूतनता के लिए नये तत्त्वों की भर्ती की दर बहुत ऊँची है। परम्परागत समाजों में लोकप्रिय राजनीति के प्रसार का परिणाम राजनीतिक प्रक्रिया में भाग लेने वाला तथा उसमें अंतर्ग्रस्त सत्ता के प्रकार में लगातार वृद्धि रहा है। इस प्रकार के विकास को शहरी जनसंख्या की असाधारण वृद्धि से प्रोत्साहन मिला है, जिसके परिणामस्वरूप ऐसे व्यक्तियों की संख्या में वृद्धि हुई है जो राष्ट्रीय स्तर की राजनीति के बारे में कुछ समझदारी व भावना रखते हैं। साथ ही जनसाधारण तक पहुँचने के संचार साधना (mass media) के क्रमिक विस्तार ने ग्रामीण तत्त्वों में भी राजनीति के प्रति जागरूकता को बढ़ाया है। परन्तु राजनीतिक प्रक्रिया में भाग लेने वालों की पीढ़ियों के राजनीतिक निर्दिष्टता (political orientations of the generations) में गहरा मतभेद पाया जाता है। उन विचारों और चिन्तों का जिन्हें वर्तमान नता गहराई के साथ अनुभव करते हैं और जिनमें पश्चिम में सम्बन्धित विचार और चिन्तन भी सम्मिलित हैं, ऐसी पीढ़ी के जिस औपनिवेश शासन (colonial rule) का अनुभव नहीं है, कोई अर्थ नहीं है। साथ ही, उनमें गर-पाश्चात्य समाजों में राजनीतिक क्रिया के वष (उचित) ध्येयों व साधना के बारे में बहुत कम नम्रमति (little

शक्ति के बिना राजनीति के विचार का एक प्रमुख प्रतिपादक एम० एन० राय हुआ, जिसने नये मानवतावाद का विचार दिया। उसका ग्रन्थ 'Politics, Power and Parties' में उसका एक प्रारंभ है—'वास्तविक जनता के लिए प्रजातन्त्र प्रत्यक्ष होना चाहिए और सामान्य जनता के लिए प्रत्यक्ष नियंत्रण अमीन होना आवश्यक है। जो व्यक्ति प्रजातन्त्र और दलीय पद्धति को वे एव वताते हैं वे इस तथ्य को भूल जाते हैं कि राजनीतिक दलों का विनाश हाथ ही में हुआ है। दलीय पद्धति का एक आधारभूत सिद्धांत यह है कि समाज की भलाई के लिए राजनीतिक शक्ति के बिना कुछ नहीं किया जा सकता, अतः शासन पर नियंत्रण स्थापित करना कुछ भी करने के लिए प्रथम बात है। इसका अर्थ यह हुआ कि शक्ति प्राप्त करने के लिए सब कुछ किया जाना आवश्यक है। अन्य कारणों से भ्रष्ट व्यक्ति भी दलीय पद्धति द्वारा भ्रष्ट हो जाते हैं। रूढ़िवादी डेमोक्रेटिक पार्टी का लक्ष्य शक्ति पर अधिकार करना नहीं बल्कि उसका फलाव (वितरण) है। मानवतावाद को विजय पाने के लिए राजनीतिक शक्ति की आवश्यकता नहीं है। रूढ़िवादी डेमोक्रेटस और मानवतावादी राजनीतिक दल के रूप में कार्य नहीं करते। दलगत राजनीति का अस्वीकार करने का अर्थ यह सत्य स्वीकार करना है कि राजनीति को व्यवहार में व्यापक बनाया जाय जिससे कि सम्पूर्ण जनता उसमें सक्रिय भाग ले सकें। सबसे अधिक आधारभूत कार्य जनता को शिक्षित करना है। जो संगठित प्रजातन्त्र के विचार का समर्थन करते हैं, उन्हें उस व्यवहार में परिणत करना चाहिए। संगठित प्रजातन्त्र की आधारभूत इच्छाएँ जन समितियाँ हाथी और जन समितियाँ के उदय का अर्थ दलगत राजनीति का अन्त होगा।'

गांधीजी ने विकेन्द्रीकृत व्यवस्था और सर्वोदय के विचार दिए जिनका आधार दल विहीन प्रजातन्त्र है। स्वतन्त्रता प्राप्ति के बाद न आचार्य विनोबा भावे और भी जयप्रकाश नारायण दल विहीन प्रजातन्त्र के प्रमुख प्रतिपादक म म हैं। सर्वोदय विचार के प्रायः सभी समयों का दल विहीन प्रजातन्त्र में विश्वास है। पाकिस्तान में बैसिक डेमोक्रेसीज की योजना इसी विचार पर आधारित थी और नेपाल में पंचायत प्रजातन्त्र का यही आधारभूत सिद्धांत है। श्री विश्व प्रधान ने 'पंचायत प्रजातन्त्र' की प्रस्तावना में लिखा है 'दल विहीन प्रजातन्त्र जसा कि हम इसे कहते हैं, नेपाल में राजनीतिक दलों की कार्य प्रणाली को बंद अनुभव से विकसित हुआ है। यह आशा है कि पंचायत पद्धति घास की जहा अथवा जनसाधारण तक जायगी और गावा में जनता के बीच विकसित होगी। नेपाल जस कम विकसित और पिछड़े हुए देश में जहाँ बहुमस्या निरक्षर है, सासद अथवा शासन का कोई अन्य रूप जिसमें विदेश से लिया जाय, देश के प्रशासन और विकास कार्यों को आगे बढ़ाने के लिए एकमात्र उपाय नहीं हो सकता।'¹

जहाँ तक दल विहीन प्रजातन्त्र के सद्भाषित आधार का सम्बन्ध है यह धारणा बड़ी आवश्यक और प्रजातन्त्र को वास्तविक रूप दिलाने वाली प्रतीत होती है, परन्तु विशाल क्षेत्र और जनसंख्या वाले राज्यों में प्रतिनिध्यात्मक प्रजातन्त्र ही सफल हो सकता है और उसके लिए राजनीतिक दलों का होना आवश्यक है। छोट आकार के कम जनसंख्या वाले राज्यों में प्रजातन्त्र के विभिन्न रूपों को लागू किया जा सकता है। विशालकाय राज्यों में भी यह सम्भव है कि नीचे के स्तरों पर अर्थात् गाँवों में पंचायतों को दल विहीन आधार पर संगठित किया जाय।

विकेन्द्रीकरण—यह विशालकाय राज्यों में, जहाँ सत्ता का केन्द्रिकरण हो और भी अधिक आवश्यक है। वर्तमान प्रवृत्ति विकेन्द्रीकरण के पक्ष में है। आधुनिक शासन प्रभावी होना बहुत कुछ इस बात पर निर्भर करता है कि सरकारी सेवाओं को प्रत्यक्ष क्षेत्र, स्थान और नागरिक तक ले जाया जाय। ग्रामीण गणतन्त्रों अथवा पंचायत राज्य की स्थापना महात्मा गांधी की भारत

(institutionalized role) नहीं है। उमर बमी को आगित रूप में मध्यस्था की भूमिका द्वारा पूरा किया जाता है, अर्थात् ऐसी व्यक्ति उच्चवर्गीय नेताओं के दृष्टिकोण को जनसाधारण तक पहुँचाते हैं। ये जनता के मतों का उच्चवर्गीय नेताओं तक बहुत ही कम संचार करते हैं।

परन्तु अल्फ्रेड डिमा (Alfred Dimeant) ने दूसरे अध्याय में इस प्रश्न पर विचार किया है कि क्या कोई गर पाश्चात्य राजनीतिक प्रक्रिया है। उस डर है कि लूथियन पाई द्वारा प्रतिपादित गर पाश्चात्य नमूना (Non western model) तुलनात्मक राजनीति में पाश्चात्य और गर-पाश्चात्य राजनीतिक पद्धतियों के अध्ययन, शोध और अध्यापन के बीच अलगाव की प्रवृत्ति को बढ़ावा देगा। जो अध्ययनकर्त्ता नये विश्व अर्थात् एशिया और अफ्रीका के राज्यों के अध्ययन में लगे हैं, वे गर पाश्चात्य पद्धतियों को समर्थन के लिए पाश्चात्य राजनीति के अध्ययन की संगतता (relevance) को अत्यन्त कम करने का प्रयत्न करते हैं।

गर पाश्चात्य राजनीतिक प्रक्रियाएँ विभिन्न राज्यों में, मुख्यतः प्रादेशिक तथा स्थानीय स्तर पर भिन्न भिन्न हैं। उनमें परम्परागत अथवा जनजतीय संस्थाओं का बड़ा भाग है। कई राज्यों में तो उन्हें गर्व के साथ पुनर्जीवित किया जा रहा है। आगे के संकशनों में हम भारत में गांधीजी द्वारा प्रतिपादित विनोदीष्ट पद्धति, नेपाल के पञ्चायत प्रजातन्त्र और युगोस्लाविया के समाजवादी प्रजातन्त्र की रूप रेखा देंगे। ये दोनों ही गर-पाश्चात्य नमूने की राजनीतिक पद्धतियाँ अथवा प्रक्रियाएँ हैं। इनमें स प्रथम दो का आधार दल विहीन प्रजातन्त्र (partyless democracy) है तथापि तीनों ही प्रकार की राजनीतिक प्रक्रियाओं की प्रमुख विशेषता विकेंद्रीकरण है।

2 दल-विहीन प्रजातन्त्र और विकेंद्रीकरण

दल विहीन प्रजातन्त्र—पाश्चात्य राजनीतिक पद्धतियों (और प्रक्रियाओं) का आधार दलीय पद्धति है। पाश्चात्य राजनीतिक विचारकों का विश्वास है कि प्रजातन्त्र में दलों का होना आवश्यक है, यद्यपि वे भी दलीय पद्धति के दोषों को स्वीकार करते हैं। परन्तु दलीय शासन और दलगत राजनीति की बुराइयों ने भारत तथा अन्य पड़ोसी देशों में दल विहीन प्रजातन्त्र के विचार को प्रोत्साहन दिया है। दल विहीन प्रजातन्त्र का विचार पूर्णतया नया नहीं है, क्योंकि प्लेटो ने दलों के दोषों की बहुत आलोचना की और अमरीकी संविधान के निर्माताओं ने भी दलीय व्यवस्था की बातें न सची थीं। इससे पूर्व कि हम इस नये विचार की व्याख्या और उसकी परीक्षा करें यह उचित होगा कि हम दलीय-पद्धति के अग्रलिखित दोषों पर दृष्टिपात करें (1)। दलीय-पद्धति ही दलगत राजनीति और उसकी बुराइयों के लिए उत्तरदायी है। दलगत राजनीति का उद्देश्य राजनीतिक शक्ति को प्राप्त करना है। इसका प्राथमिक आधार व्यक्ति या समूह का हित होता है, जिसके परिणामस्वरूप बृहत् अथवा राष्ट्रीय हितों को हानि पहुँचती है। व्यवहार में, दल के प्रति निष्ठा को राष्ट्र के प्रति निष्ठा से ऊपर रखा जाता है। (2) दलीय-पद्धति के अंतर्गत और दलगत राजनीति के परिणामस्वरूप चुनावों पर अत्यधिक ध्यान होता है, उनके कारण अनावश्यक और अवांछनीय राजनीतिक प्रतिस्पर्द्धाएँ उत्पन्न होती हैं, फलतः वास्तविक प्रश्न पृष्ठभूमि में पड़ जाते हैं और वाकपटु नेताओं का महत्त्व बढ़ता है। (3) कुछ आलोचकों का कथन है कि दल भ्रष्ट और स्वायत्त संगठन होते हैं, जिनसे एकता नष्ट होती है। वे ही नेताओं के शासन (boss rule), संगठन तथा राजनीति, भ्रष्टाचार और कुशासन के लिए उत्तरदायी हैं। (4) दलीय पद्धति से दलगत शासन स्थापित होता है, जोकि लोक शासन के विपरीत है। इस प्रकार राजनीतिक दल लोक सत्ता के सिद्धान्त का नष्ट करने वाले हैं। (5) दल विहीन के अनुमोदक यह भी कहते हैं कि दलीय पद्धति का उदय आधुनिक काल में ही हुआ है का तात्पर्य यह है कि प्रजातन्त्र का दलों के बिना सफलतापूर्वक संचालन किया जा

कारे में कल्पना का आदर्श रूप था। पश्चिम में ऐसे प्रजातन्त्र के लिए प्रयुक्त शब्द 'Grass roots Democracy' है। ऐसी राजनीतिक संरचना में प्रजातन्त्र केवल राष्ट्रीय और प्रादेशिक अथवा राज्यीय स्तरों तक ही नहीं रहना चाहिए। दूसरे शब्दों में, प्रजातन्त्र को स्थानीय स्तर या वास्तविक रूप तथा बड़ी मात्रा में विस्तृत करना चाहिए। यह केवल भ्रष्टाचार के विकेंद्रीकरण का सम्भव है। प्राचीन भारत में स्थानीय स्वायत्तता की संस्थाएँ थीं, ग्राम पञ्चायतें अंग्रेजों के आगमन के बाद लुप्त हो गयीं। ब्रिटिश शासन के मध्य 1860 तक केन्द्रीकरण की प्रक्रिया चरम सीमा पर पहुँच गयी। 1861 के भारतीय कोसिल अधिनियम से भारत में विकेंद्रीकरण की प्रक्रिया प्रारम्भ हुई। विकेंद्रीकरण की प्रगति बड़ी धीमी और क्रमिक रही। स्वातंत्र्य संघर्ष के दौरान राष्ट्रवादी नेताओं ने घोषित किया कि पुनर्जीवित ग्रामों को स्वतंत्र भारत की प्रमुख विशेषता बनाया जाय। अतः यह स्वाभाविक ही था कि भारत के संविधान में परिगणित राज्य नीति के निदेशक सिद्धांतों में एक इस प्रकार है 'राज्य पञ्चायतों को संगठित करने और उन्हें ऐसी शक्ति एवं प्राधिकार प्रदान करने के लिए पग उठायेगा जाकि उन्हें स्वशासन की इकाइयों के रूप में कार्य करने के योग्य बनाये।'

सरकारी शक्तियों एवं कार्यों के विकेंद्रीकरण के दो मुख्य रूप प्रशासन के क्षेत्रीय कार्यालयों की शक्तियों का सौंपा जाना और राज्यीय तथा स्थानीय प्राधिकरणों को शक्तियों व कार्यों का सौंपा जाना है। प्रथम प्रकार की व्यवस्था का स्वरूप प्रशासनिक है और उसमें मंत्रालय या विभाग की शक्तियों का कोई हस्तांतरण नहीं होता। यागमन (devolution) का अर्थ है विशिष्ट कार्यों का करने के लिए राज्यीय और स्थानीय सरकारों को कानूनी शक्तियों का सौंपा जाना।¹ इस प्रकार की व्यवस्था का स्वरूप राजनीतिक तथा प्रशासनिक दोनों प्रकार का होता है अर्थात् शक्तियों का यागमन दो प्रकार से किया जा सकता है—(1) भूमिगत (territorial) और (2) कार्यात्मक (Functional)। भौगोलिक या भूमिगत विकेंद्रीकरण कर वसूल करने, सीमा शुल्क एकत्रित करने, देशीकरण इत्यादि कार्यों का ठीक प्रकार से करने के लिए बहुत आवश्यक है। कार्यात्मक विकेंद्रीकरण का अर्थ है कि प्रशासनिक शक्तियों का केन्द्रीय सरकार के अलग-अलग विभिन्न इकाइयों के बीच वितरण अथवा उनका प्रतिनिधित्व (delegation)। संघात्मक सरकार में संघीय तथा संघ की इकाइयों के बीच शक्तियों और कार्यों का विभाजन संविधान द्वारा किया जाता है। एकात्मक सरकार में भी केन्द्र और इकाइयों के मध्य शक्तियों का विभाजन सरकार की सुविधा के लिए कानून द्वारा या कार्यपालिका आगमन द्वारा होता है।

विकेंद्रीकरण के गुण—जैसा कि उपर्युक्त विवरण से स्पष्ट किया गया है विकेंद्रीकरण व विकेंद्रीकरण के विपरीत होता है। इसमें एकात्मक शासन के दोष संघात्मक शासन के गुणों के रूप में विवक्षित दीखते हैं। केन्द्रीकरण के दो मुख्य दोष इस प्रकार हैं—(1) स्थानीय इकाइयों से केन्द्र के सम्बन्धों में सूत्र में नियन्त्रण की शिथिलता। (2) केन्द्र पर व्यवस्थापन सम्बन्धी बोझ अथवा कार्याधिबन्ध। इनके साथ साथ विकेंद्रीकरण के पक्ष में कुछ अन्य तर्क अवलम्बित हैं—(1) यह लोकप्रिय नियन्त्रण की परिधि को उन कार्यों तक विस्तृत कर देता है जिन्हें कि स्थानीय इकाइयों के अधिकारों सम्पन्न करते हैं। (2) यह राष्ट्र की नीति का स्थानीय आर्थिक और भौतिक विशेषताओं व साथ सामाजिक जीवन में सुविधाजनक है। (3) यह विलम्ब और लालच को दूर करता है, क्योंकि इसमें इकाइयों केन्द्रीय सरकार के लिए प्रमुखतापूर्ण की तरह शान्त नहीं पड़ती

¹ This is an actual transfer rather than merely a delegation of functions and powers even when the power is limited and circumscribed by national regulations—U N A Handbook of Public Administration p. 64

गांधीजी के राम राज्य में स्वावलम्बन पर बहुत अधिक बल दिया गया है। महात्माजी के भाव को डाक्टर पट्टाभि सीतारमैया ने इस प्रकार स व्यक्त किया है—'जहां व्यक्ति स्वावलम्बी है वहां गांव स्वावलम्बी है, वैसे स्वावलम्बी हो जायेंगे और शहरों की वृत्ति स्वावलम्बन की ओर रहेगी। यह सब रक्त बहाकर शक्ति के जोर से न होगा। इसके लिए अधिकारियों का निरन्तर आग्रह करने के बजाय, सीधी तरह वृत्तव्य का अपनाना होगा, जबरदस्ती श्रम करने के बजाय स्वेच्छापूर्वक श्रम करना होगा।' परन्तु गांधीजी यह समझते थे कि आदर्श राज्य की प्राप्ति शायद ही कभी हो सके, अतः उन्होंने अहिंसा पर आधारित प्रजातन्त्र को दूसरी श्रेणी के राज्य के रूप में स्वीकार किया था। परन्तु यह पाश्चात्य प्रजातन्त्रों का प्रजातन्त्र का सच्चा रूप नहीं मानते थे। गांधीजी के अनुसार आदर्श प्रजातन्त्र एक प्रकार के कम या अधिक आत्मनिर्भर और स्वशासित ग्राम समुदायों का संग्रह होना चाहिए। वह चाहते थे कि प्रत्येक ग्राम का एक छोटा सा गणतन्त्र या पंचायत हो, जिसे ग्राम पूरी शक्तियाँ प्राप्त हों। ऐसे ग्राम में प्रजातन्त्र का आधार व्यक्तिगत स्वतन्त्रता हो और ग्राम समुदाय के सभी कार्य सहकारिता के आधार पर संचालित हों।

शासनाधिकारों के विषय में गांधीजी विकेन्द्रीकरण के सिद्धांत में विश्वास रखते थे। वर्तमान अवस्था में शक्ति और अधिकार ऊपर से नीचे की ओर चलते हैं। इसके विपरीत उनका विचार था कि अधिकारों का उद्भव शासन की आधारभूत इकाइयों में होना चाहिए और शक्ति नीचे से ऊपर की ओर बहनी चाहिए। देश के लिए एक केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण में वह राष्ट्र की स्वतन्त्रता को सुरक्षित रखने की आवश्यकता अनुभव करते थे, परन्तु वह पंचायतो को यथासम्भव सबसे अधिक अधिकार सौंपने के पक्ष में थे। वह ग्राम पंचायतों के ऊपर जिला पंचायतों, उनके ऊपर राज्य या प्रादेशिक पंचायतों और सबसे ऊपर सर्वोच्च पंचायत की स्थापना चाहते थे। राज्य संगठन, उनके अनुसार एक पिरामिड जैसा होना चाहिए। जहां तक उनके आदर्श समाज का सम्बन्ध है, गांधीजी का ध्येय प्रधानतः साम्यवादिया तथा अराजकतावादियों के ध्येय से मिलता है, परन्तु उनके ध्येय तक पहुँचने के साधन भिन्न हैं।

गांधीजी के मतानुसार स्वराज्य (स्वतन्त्रता) का अर्थ भारत के आम लोगों की स्वतन्त्रता होना चाहिए, उन पर आज शासन करने वालों की स्वतन्त्रता नहीं। स्वतन्त्रता नीचे से आरम्भ होनी चाहिए। प्रत्येक गाँव में पंचायत का राज होगा। उसके पास पूरा सत्ता या शक्ति होगी जिसका अर्थ यह है कि प्रत्येक गाँव को अपने पाँव पर खड़ा होना होगा। अपनी आवश्यकताएँ स्वयं पूरी कर लेनी होंगी जिससे कि वह अपने सभी नाय स्वयं चला सके, यहाँ तक कि वह सम्पूर्ण विश्व के विरुद्ध अपनी रक्षा कर सके। इस प्रकार अन्त में हमारी नींव व्यक्ति पर होगी, जिसका यह अर्थ नहीं कि पड़ोसियों या सत्ता पर भरोसा न रखा जाये। ऐसे समाज की रचना सम्भवतः सत्य और अहिंसा पर ही हो सकती है। मेरा मत है कि जब तक ईश्वर पर जीता जागता विश्वास न हो, सत्य और अहिंसा पर चलना असम्भव है। ऐसा समाज असंभव गाँवों का बना होगा, उसका फलतः एक के ऊपर एक के ढग पर नहीं, बरन् समुद्र की लहरों की भाँति एक के बाद एक घेरों की शक्ति में होगा और व्यक्ति उसका मध्य बिंदु होगा। इस चित्र में प्रत्येक धर्म का पूरा और भक्ति का स्थान होगा तथा उस मशीन के लिए कोई स्थान न होगा, जो मनुष्य के धर्म का स्थान लेकर थोड़े से लोगों के हाथों में सारी शक्ति एकाग्र कर देता है। उसमें ऐसी मशीनों की गुंजाइश होगी जो प्रत्येक व्यक्ति को उसने काम में सहायता पहुँचाये।⁷

गांधीजी के अपने शब्दों में, ग्राम स्वराज्य की यही कल्पना यह है कि वह एक ऐसा पूरा प्रजातन्त्र होगा जो अपनी आवश्यकताओं के लिए अपने पड़ोसियों पर भी निर्भर नहीं करेगा और

नियमों को निर्धारित समाज करेगा। विवे-द्रोहत उद्योगों में उत्पादन के औजारों पर स्वामित्व या तो व्यक्तियों या होगा या सहोद्योग (सहकारी) स्थापना पर, के-द्रोहत उद्योगों पर स्वामित्व समाज का होगा और उनका संचालन सरकार पब्लिक कॉर्पोरेशन और सहोद्योग समितियों में से किसी के द्वारा होगा। 'यूनितम आय इतनी होनी चाहिए कि उससे भोजन, वस्त्र, शिक्षा, चिकित्सा और निवास की आवश्यकताएँ उचित रूप में पूरी हो जायें। इस समय आय का अधिकतम परिमाण वर्तमान 'यूनितम का दोस गुना नियत करके, उचित अवधि के भीतर, उस 'यूनितम के दोस गुना पर लाना चाहिए।

उत्पादन व्यवस्था के लिए निम्नलिखित सिद्धांतों का पालन करना चाहिए (1) उससे धन का वितरण व्यापक और समान हो। (2) सुख उपभोग की वस्तुएँ तैयार करने से पहले उस लोगों की आवश्यकताएँ पूरी करनी चाहिए। (3) दृष्टि और भूमि-व्यवस्था—उत्पादन की योजनाओं का के-द्रोहत के और पशु पालन तरीके दृष्टि से सम्बंधित उद्योगों को रखना चाहिए। दसवीं भूमि व्यवस्था में व्यापक सुधार बिना खेती की पदावार और कुशलता में कोई स्थायी उन्नति नहीं हो सकती। इसलिए जमींदारी की समाप्ति यथाशीघ्र की जानी चाहिए। छोटे छोटे खेतों को सार्वजनिक सहकारी खेतियों में संगठित कर देना चाहिए। भूमिहीन श्रमिकों की भूख खेतों को सार्वजनिक भूमि खण्डों पर सामूहिक खेती कराने देखी जा सकती है। ट्रेंडर आदि यंत्रों के रूप में नौतोड भूमि खण्डों पर सामूहिक खेती कराने देखी जा सकती है। (4) उद्योगों का प्रयोग केवल जमीन जोतने तरीके आवश्यक वस्तुओं तक ही सीमित रखना चाहिए। (5) उद्योगों और 'यवसाय के क्षेत्र में मांग दर्शन सिद्धांत यह होना चाहिए कि जिस किसी वस्तु का उत्पादन विवे-द्रोहत उद्योग द्वारा किया जा सके उसका उत्पादन के-द्रोहत उद्योगों को विवे-द्रोहत उद्योगों में सहायक मानकर चलाना चाहिए जिससे कि विवे-द्रोहत उद्योगों की उत्पादन शक्ति बढ़ जाय और उनको औजार इत्यादि मिलते रहें। के-द्रोहत उद्योगों पर स्वामित्व समाज का होना चाहिए—

आचार्य श्रीमान् नारायण के अनुसार, जो गांधीवादी आर्थिक व्यवस्था के विशेष तौर पर आयोग के प्रारंभिक सदस्य हैं, सर्वोदय के आधारभूत सिद्धान्त इस प्रकार हैं—
राजनीतिक विवे-द्रोहत सिद्धांत है कि शोषण रहित समाज को बनाने के लिए आर्थिक विकास होता है वह समाज का राजनीतिक व आर्थिक जीवन भी पशु बन जाता है।

यह सोचना बिल्कुल गलत होगा कि विवे-द्रोहत के कारण न केवल व्यक्ति का विकास व समाज का राजनीतिक व आर्थिक जीवन भी पशु बन जाता है। ज्ञान स्त्रोतों के कारण एक दक्षिणावृत्ति के रूप में, भारत और चीन जैसे देशों में जहाँ समाजशास्त्री व राजनीतिज्ञ स्वीकार करते हैं कि लघु उद्योगों के रूप में विकेंद्रित व्यवस्था का समुचित विकास हो। वैकारी की दृष्टि से भी लगभग सभी व्यवस्थाओं के रूप में विकेंद्रित व्यवस्था के अतिरिक्त इस समस्या का भारत जैसे अल्प विकसित देशों में हल करना सम्भव नहीं है। इस दृष्टि से भारत की तृतीय पंचवर्षीय योजना में लघु ग्राम और कुटीर उद्योगों को महत्व का स्थान दिया गया है और सभी प्रदेशों में यह प्रयत्न किया जा रहा है कि जो लोग काम करने को तैयार हों, उन्हें किसी न किसी प्रकार का उत्पादन कार्य दिया जाय।

4. नेपाल में पंचायत प्रजातन्त्र

- 1962 में निर्मित संविधान के भाग आठ में पंचायत योजना को दिया गया है।

और उसका नाम रखा था 'सर्वोदय'। सर्वोदय के सिद्धांत से उ होने ये बातें समझी (1) सबके भल में अपना भला है, (2) वकील और नार्ड के काम की कीमत एक सी होनी चाहिए, (3) आजीविका का अधिकार दानों को एक समान है, और (4) मजदूर व किसान का सादा जीवन ही सच्चा जीवन है। गांधीजी के निर्वाण के उपरांत 1948 में सेवा ग्राम (वर्धा) में हुए रचनात्मक कार्यक्रमों के सम्मेलन से सर्वोदय समाज का जन्म हुआ। इसके उद्देश्यों की घोषणा में कहा गया—'सर्वोदय समाज का उद्देश्य सत्य और अहिंसा पर आधारित ऐसे समाज की रचना करना है, जिसमें जात पात न हो, जिसमें किसी को शोषण करने का अवसर न मिले और जिसमें व्यक्ति व समूह दोनों को पूर्ण विवास करने का अवसर मिले।' सर्वोदय के आधारों में हम अप्रतिष्ठित को गिन सकते हैं (1) अहिंसा, (2) विकेन्द्रीकरण, (3) ग्राम उद्योग तथा कुटीर व्यवसाय, (4) आर्थिक समता (5) ट्रस्टीशिप, (6) अपरिग्रह अर्थात् त्याग। सर्वोदय समाज के कार्यक्रमों को ये बातें लेने होते हैं—सत्य, अहिंसा, ब्रह्मचर्य, अस्वाद, अस्तेय, अपरिग्रह, अभय, अस्पृश्यता निवारण, धार्मिक श्रम, सर्वधर्म समभाव, और स्वदेशी।

सर्वोदय विचारधारा को सबसे अधिक व्यवहारिक रूप देने और देश के कोने कोने में इसका प्रचार करने का श्रेय आचार्य विनोबा भावे को है। उन्होंने भारत के प्रत्येक प्रदेश में भ्रमण द्वारा सर्वोदय के सिद्धांतों को व्यावहारिक रूप देने का प्रयत्न किया है और यह आंदोलन अभी जारी है। उनका कहना है कि जिस विज्ञान ने प्रकृति की शक्तियों को बंधन में करके उन्हें मानव की सेवा में लगा दिया था, उसके ही कारण उद्योगों और व्यवसायों में केन्द्रीभूत होने की प्रवृत्ति बढ़ने से मानव विज्ञान का स्वामी नहीं रहा, दास बन गया। मानस चाहता था कि पूँजीपतियों को जिस साम्राज्यवादी समाज व्यवस्था ने व्यक्ति को सब कुछ दास बना रखा है और लोकतन्त्र को असम्भव बना दिया है, उसका हिंसामय क्रांति द्वारा नाश करके उसके स्थान पर ऐसी समाज-व्यवस्था की प्रतिष्ठा की जाय जिसकी नींव 'सत्य, समता, व्यक्ति के अधिकारों और लोकतन्त्र पर रखी गयी हो। सोवियत रूस में सरकार (शासनतन्त्र) की समाप्ति के कोई बिन्दु दृष्टिमात्र नहीं होते, यद्यपि उनकी सरकार मानसवादी के अनुसार समष्टि की गयी बताया जाती है। साम्यवाद (Communism) के समान सब प्रकार के फासीवाद (Fascism) से भी स्वातन्त्र्य और व्यक्तित्व का नाश हो जाता है। गांधीजी का सर्वोदय आदर्श लेकर प्रविष्ट होता है जिसमें कि व्यक्ति और समष्टि (समूह) के सामाजिक, आर्थिक, राजनीतिक और सदाचारी जीवन का एकत्र सम्मेलन करके दिखाया गया है। उनका दृढ़ विश्वास था कि मनुष्य के सब कार्यों में परस्पर सम्बन्ध रहता है और उनसे अपने आप आंतरिक एकता कायम हो जाती है, जो सदाचार के मौलिक नियमों पर आधारित होती है। सामाजिक संस्थाओं का निर्माण और गठन व्यक्तियों के ही आचार विचार और आदर्श जीवन से होता है।

सर्वोदय के मुख्य सिद्धान्तों को इस प्रकार से रखा जा सकता है, जिनकी व्याख्या करने की यहाँ आवश्यकता नहीं है (1) सर्वोदय और मानसवाद में मूलभूत अंतर है। (2) उपयोगितावाद का सिद्धांत—अधिकतम व्यक्तियों का अधिकतम हित भी दोषपूर्ण है। (3) सर्वोदय एक विचारधारा है। (4) समाज एक इकाई है। (5) सर्वोदय समाज बग-हीन तथा भेद रहित है। (6) साधना की शुद्धता आवश्यक है।

सर्वोदय योजना के आर्थिक पहलू—अहिंसा समाज के शोषण (Exploitation) की समाप्ति और जीवन में पूर्णता की प्राप्ति के लिए रहन-सहन की सादमी अत्यंत आवश्यक है। ऐसा समाज जात-पात और वर्ग या धर्मों पर आधारित न होगा। सम्पत्ति—जिस सम्पत्ति का समाज उत्पादन करेगा उस पर नियन्त्रण भी समाज का रहेगा, परन्तु उसका स्वामी कोई भी व्यक्ति हो सकता है और समाज भी। खेती की जमीन का मालिक जोतन वाला होगा, परन्तु उस

सता है। कोई भी तर वेसल राजून के अनुसार ही सभाया जा सकता है। सचिव निधि से कोई भी व्यय रखल राष्ट्रीय प आयत द्वारा पारित विनियोग कानून या सविधान की धाराये 64 और 65 के अंतर्गत बो कानून के अनुसार ही किया जा सकता है।

2500 से ज़र 3000 तक जनसंख्या के लिए ग्राम सभाये बनी हैं। इस समय सम्पूर्ण देश में लगभग 3500 ग्राम सभाये (और पंचायतें) हैं, प्रत्येक ग्राम सभा 11 सदस्यो की कार्य-कारिणी अर्थात् पंचायत या पुंजय करती है। सदस्यो का चुनाव मुक्त मतदान पद्धति द्वारा होता है। प्रधान पंच और उप प्रधान पंच ग्राम सभा के पदन सभापति और उप-सभापति रहते हैं। सरकारी अधिकारी, ग्राम सभा के तमचारी और जा उसके कर आदि नहीं दत्त तथा दिवालिये पंचायत के सदस्य नहीं हो सकते। ग्राम पंचायत का वृत्तस्थ गाँव के विकास के लिए विभिन्न प्रकार के कार्यों में बहुत बरतार है। उदाहरण के लिए, सड़को का निर्माण और उन्हें अच्छी दवा में बनाये रखना, छाट पुल व पुलिए बनवाना, सड़को के दोनों ओर पड़ लगवाना, सफाई के लिए व्यवस्था करना, छून के रागा का पतन से रोकना, प्राथमिक पाठशालाये चलाना, कुओ, छाटे लावाया व इन्हें के लिए व्यवस्था करना, कुटीर उद्योग चलाना और उन्हें लोकप्रिय बनाना, इति वी पदाधार का उन्नत करने के साधना का अपना, इत्यादि। ग्राम सभा का अपना कोप होता है, उस सभा की वष में कम से कम दो बैठकें होना आवश्यक हैं। जिस प्रकार से प्राचीन क्षेत्रों में ग्राम सभाये और पंचायतें बनी हैं उसी प्रकार नगरों में नगर पंचायतें बनी हैं। नगर के वस्थापन और उन्नति के लिए अथ काम भी करती हैं।

ग्राम सभा और ग्राम-पंचायत की भाँति जिला में जिला सभाये और पंचायतें हैं। जिला पंचायतें ग्राम पंचायतों का माग दान, परीक्षण और नियंत्रण करती हैं और उनके कार्यों में सहाय्य भी कायम करती हैं। जिला पंचायतें जिला स्तर के कार्य भी करती हैं। जिला पंचायत में प्रत्येक ग्राम-पंचायत का एक एक निर्वाचित प्रतिनिधि सदस्य होता है और नगर पंचायतों के प्रतिनिधियों की संख्या उनके कुल निर्वाचित सदस्यों की 1/3 होती है। जिन जिलों में ग्राम पंचायतों की संख्या कम से कम है और फलतः जिला पंचायत के सदस्यों की संख्या भी कम से कम रहती है, उस राजा उस कमी की पूर्ति नामजद सदस्यों द्वारा कर सकता है। जिला सभा भी ग्यारह सदस्यों की जिला पंचायत चुनती है और एक सभापति तथा एक उप सभापति भी। साधारणतया जिला सभा अप्रतिष्ठित कार्य करती है—(1) जिला पंचायत द्वारा आय और व्यय का सारा का निरीक्षण, (2) जिला पंचायत द्वारा प्रस्तुत बजट तथा पूरक बजट पर विचार व निर्णय करना, (3) जिला पंचायत द्वारा सार्वजनिक विकास योजनाओं को स्वीकृत करना, (4) जिला पंचायत द्वारा प्रस्तुत प्रगति रिपोर्ट पर विचार करना, और (5) अपने अधिकार क्षेत्र में कर, चंद व फीस आदि आरोपित करना।

जिला सभा की वष में कम से कम दो बैठकें होनी आवश्यक है। जिला सभा के सदस्यों का कार्यकाल छ वष है, जिनमें से कुछ निर्वाचित सदस्य प्रति दो वष बाद पद में अलग होते हैं। सभापति व उप-सभापति दो वष के लिए चुने जाते हैं। जिला पंचायत के मुख्य कार्य इस प्रकार हैं—(1) राज्य सरकार द्वारा स्वीकृति जिला स्तर की सभी विकास योजनाओं को कार्यक्रम में परिणत करना, (2) प्राथमिक और माध्यमिक शिक्षा के लिए व्यवस्था करना, (3) जिला-स्तर के विकास कार्यों में पहल करना, (4) जिले के भीतर आने वाली ग्राम व नगर पंचायतों का निरीक्षण करना, (5) जिला पंचायत का बजट बनाना, (6) व्यक्तियों और सवारियों पर पुल या पाट आदि पार करने के लिए फीस लगाना, (7) नगर पंचायतों के क्षेत्र से बाहर मकानों पर कर लगाना, जो प्रति मकान 10 रुपये से अधिक नहीं हो सकता, (8) ग्राम और नगर पंचायतों की आय में (सरकारी सहायता को छोड़कर) अधिक से अधिक 5 प्रतिशत का भाग पाना, (9)

को चार स्तरों पर संगठित किया गया है, सबसे नीचे के स्तर पर गाँव (और नगर) पचायते हैं। उनके ऊपर जिला पचायतें और अचल पचायतें हैं तथा सबसे ऊपर राष्ट्रीय पचायत है। प्रत्येक नागरिक, जिसकी आयु कम से कम 25 वर्ष हो, पचायत का सदस्य बन सकता है। इस प्रकार प्रत्येक नागरिक पचायत प्रजातंत्र का अभिन्न अंग बन गया है। भारत में भी पचायत राज्य अथवा लोकतांत्रिक विकेन्द्रीकरण की योजना लागू हुई है, किंतु वह सधन राज्य के स्तर पर सामद शासन पद्धति के साथ चल रही है। नेपाल में पचायत पद्धति ने सासद प्रजातंत्र का स्थान लिया है, इस योजना को दलगत शासन की विफलता के सदृश लागू किया गया। शक्ति के विकेन्द्रीकरण के महत्त्व को स्पष्ट कराने हुए स्वयं राजा महेंद्र ने कहा था—'मेरी यह इच्छा है कि देश में ऐसी व्यवस्था स्थापित करूँ जिसमें प्रशासन जनता की आवश्यकताओं और आकांक्षाओं को प्रतिबिम्बित करे और जिसके साथ जनता सहयोग कर सके तथा प्रशासनिक और विकास कार्यों से अपने को अनुशासित ढंग से सम्बद्ध कर सके।'

सविधान में कहा गया है कि विभिन्न स्तरों पर स्थापित पचायतों की शक्तियाँ और उनके कार्यों को कानून द्वारा परिभाषित किया जाएगा। कानून द्वारा किये गये शक्ति के विकेन्द्रीकरण में गाँव और जिला पचायतों को अपने अपने अधिकार क्षेत्र में विभिन्न प्रकार के प्रशासनिक और विकास कार्यों को निर्धारित व कार्यान्वित करने की पूर्ण सत्ता सौंपी गयी है। सबसे ऊपर राष्ट्रीय पचायत है, यही देश का सर्वोच्च विधायी अंग है। इसमें विभिन्न वर्गों और व्यावसायिक संगठनों का प्रतिनिधित्व निम्न प्रकार है—

नेपाल कृषक संगठन	4 सदस्य	}	नेपाल श्रमिक संगठन	4 सदस्य
नेपाल युवा संगठन	4		नेपाल भूतपूर्व सैनिकों के संगठन	2
नेपाल महिला संगठन	4			

उपयुक्त के अतिरिक्त ऐसे व्यक्तियों के भी चार प्रतिनिधि सम्मिलित हैं जिन्होंने शास्त्री या स्नातक की उपाधि प्राप्त कर ली है। चौदह अचल सभाएँ राष्ट्रीय पचायत के लिए 90 सदस्यों का निर्वाचन करती हैं। इनके अतिरिक्त राजा की कुछ सदस्य नामजद करने की शक्ति प्राप्त है, ऐसे सदस्यों की संख्या निर्वाचित सदस्यों के पंद्रह प्रतिशत से अधिक नहीं हो सकती, राष्ट्रीय पचायत के सदस्यों का कार्यकाल छ वर्ष है, जिनमें से प्रति दो वर्ष बाद 1/3 सदस्य अपना स्थान खाली करते हैं। राष्ट्रीय पचायत के सभापति को राजा उसके सदस्यों में से ही उसकी सिफारिश पर नियुक्त करता है। राष्ट्रीय पचायत के सदस्य अपने में से एक को उप सभापति चुनते हैं। सभापति और उप सभापति की अवधि दो वर्ष है, किंतु वे पुनः नियुक्त अथवा निर्वाचित किये जा सकते हैं। राष्ट्रीय पचायत ही उसके कार्यों और अन्य मामलों के बारे में परामर्श देन के लिए इस्कीम सदस्यों की एक स्टीयरिंग कमिटी बनाती है। राष्ट्रीय पचायत के सदस्यों का भाषण की स्वतन्त्रता प्राप्त है और पचायत का अपने आन्तरिक मामलों को विनियमित करने की शक्तियाँ प्राप्त हैं।

राष्ट्रीय पचायत में, सविधान और पचायत द्वारा अंगीकृत नियमों के अलावा, कोई भी सदस्य विधेयक पेश कर सकता है। परंतु कुछ बातों, विशेषकर वित्तीय मामलों, से सम्बंधित विधेयक राजा की पूर्व स्वीकृति प्राप्त हो जाना पर या किसी मंत्री द्वारा ही पेश किये जा सकते हैं। जब राष्ट्रीय पचायत में कोई विधेयक पास हो जाता है तो उसे राजा की अनुमति के लिए प्रस्तुत किया जाता है। यदि राजा किसी विधेयक पर अनुमति देना न चाहे या उसमें कोई संशोधन कराना चाहे तो वह राज्य सभा से मंत्रणा करके उसे अपने सदन के साथ राष्ट्रीय पचायत को लौटा सकता है। राजा की अनुमति मिल जाने पर ही कोई विधेयक अधिनियम बनता है। जब राष्ट्रीय पचायत का सत्र न हो रहा हो, यदि परिस्थितियाँ के कारण अध्यादेश जारी करने की आवश्यकता पड़े, तो राजा राज्य सभा से मंत्रणा करने के बाद अध्यादेश जारी कर

की साम्यवादी राज्य के रूप में अनोखी स्थिति से हुआ। युगोस्लाविया द्वारा अपनाय गये नये सिद्धांत को, सामूहिक रूप में, राष्ट्रीय साम्यवाद का नाम दिया जा सकता है। आरम्भ में युगोस्लाविया के सिद्धांत प्रतिपादक नई स्थिति की माक्स और लेनिन के सिद्धांतों पर आधारित करने के प्रयत्न किए। उन्होंने गुनाधिक रूप में स्टालिन की भांति अपने देश में समाजवाद स्थापित करने के प्रयास का दावा किया। युगोस्लाविया का साम्यवादी राष्ट्रवाद अथवा पंजीवादी देशों के राष्ट्रवाद से भिन्न था। उन्होंने एक संगठित शक्ति के रूप में अंतर्राष्ट्रीय साम्यवाद के विचार को त्यागा और विशेष रूप से विश्व क्रांति के सिद्धांत का अस्वीकृत किया, फिर भी युगोस्लाविया के साम्यवादी यह मानते हैं कि विश्व के सभी देश समाजवाद की ओर खिंच रहे हैं।

युगोस्लाविया के सिद्धांतवादियों ने स्पष्ट रूप में लेनिन ने इस विचार को स्वीकृत नहीं किया कि 'साम्राज्यवाद पूंजीवाद की अंतिम मजल है, अतएव पूंजीवाद युद्ध का कारण है।' परंतु युगोस्लाव सिद्धांत इस बात पर जोर देता है कि पूंजीवाद राष्ट्र आवश्यक रूप में युद्ध प्रिय नहीं है। माशेल टीटो ने कहा कि 'विचारधारयें नहीं बरन् आक्रामक नीतियां युद्ध का कारण होती हैं। युगोस्लाविया के साम्यवादी किसी भी राष्ट्र द्वारा दूसरे राष्ट्र के मामलों में हस्तक्षेप तथा उसके विरुद्ध आक्रामक कारवाहियों को निंदा करते हैं। उनका अनुसार 'यायोचित युद्ध' वे हैं जो कि दलित राष्ट्र अपने का सतान वाला के विरुद्ध लड़ते हैं तथा किसी आक्रमणकारी के विरुद्ध अपनी प्रतिरक्षा के लिए लड़े गये युद्ध भी 'यायोचित' होते हैं। कुछ बातों में युगोस्लाविया का नये साम्यवादी सिद्धांत एडवर्ड बर्नस्टीन (Edward Bernstein) और अन्य जर्मन संशोधनवादियों के निकट पहुँचते हैं। युगोस्लाविया के सिद्धांतवादी यह मानते हैं कि यद्यपि साम्यवाद का आना आवश्यक भावी है किंतु फिर भी उसके लिए लड़ना पड़ेगा, अतः सबहारा वर्ग का अधिनायकत्व यायोचित है। युगोस्लाविया के साम्यवादी 'राष्ट्रीय साम्यवाद' शब्द को भी पसंद नहीं करते, क्योंकि यह एक ऐसे राष्ट्रवाद का बोधक है जिसे साम्यवाद की आधारभूत विचारधारा के अनुसार अच्छा नहीं समझा जाता।

माक्स और लेनिन को अपना मार्ग दशक स्वीकार करते हुए युगोस्लाविया के साम्यवादी सिद्धांतों के प्रतिपादक यह मानते हैं कि राज्य को अवश्य ही मुश्किल है। सबहारा वर्ग की अधिनायकशाही, आरम्भ में आवश्यक होते हुए भी सदैव जारी नहीं रह सकती। व उद्योगों का राष्ट्रीयकरण तथा राज्य द्वारा प्रबंधन को आवश्यक मानते हैं कि तु उस समाजवाद का निम्नतम स्तरीय रूप बताते हैं। उनका अनुसार समाजवादी राज्य का आधार श्रमिक वर्ग का हित होना आवश्यक है। व अतिरिक्त मूल्य और राज्य (समाज) द्वारा स्वामित्व की वारणों में विश्वास करते हैं परंतु वे राज्य के नियंत्रण की अच्छा नहीं मानते। उनके अनुसार सोवियत संघ में राष्ट्रीय स्वामित्व का अथवा राज्य के नियंत्रण से है। इस प्रकार के नियंत्रण ने श्रमिकों को केवल उनके उचित फल से ही वंचित नहीं किया है बरन् राज्य के मुश्किलों की प्रक्रिया को भी रोका है। अतिरिक्त मूल्य में श्रमिकों का भाग बढ़ाने के लिए श्रमिकों का स्वयं उत्पादन साधना के नियंत्रण में भाग लेना आवश्यक है, परन्तु निजी स्वामित्व की पद्धति पर लौटने का कोई प्रश्न नहीं उठता। इस समस्या को हल करने के लिए उन्होंने 'सामाजिक सम्पत्ति' और राज्य के बजाय 'सामाजिक नियंत्रण' की भावनाएँ विकसित की हैं।

माशेल टीटो ने 1950 में स्पष्ट शब्दों में घोषित किया था 'अब से उत्पादन के साधनों पर राज्य का स्वामित्व एक ऊँचे प्रकार के समाजवादी स्वामित्व में परिवर्तित हो रहा है। उसी में समाजवाद के लिए हमारा मार्ग निर्दिष्ट है और वही अव्यवस्था से राज्य के कार्यों के मुश्किलों के लिए ठीक मार्ग है।' सोवियत सिद्धांत के अनुसार तो सभी वस्तुओं के उत्पादन के लिए वे 'दीकृत

हड्डी, गुर, सींग आदि एत्रित करने के लिए ठक देना तथा नदी घाटा और मछली पकडन आदि के लिए भी ठका की व्यवस्था करना, और (10) पानी के कारखानों (watermills) का प्रयोग करने वाला पर रर लगाना ।

प्रत्येक जोन के लिए अचल सभा है और यह भी ग्यारह सदस्या की अचल पचायत (कायनारिणी) का निवाचन करती है । अचल सभाये राष्ट्रीय पचायत व सदस्यों का भी चुनाव करती हैं । प्रत्येक अचल सभा व सभापति और उप सभापति का दो वर्ष के लिए चुनाव होता है अर सदस्या का कायकाल छ वर्ष है । अचल पचायत के मुख्य काय अप्रलिलित है—(1) राष्ट्रीय एरता की भावना का अधिक सुदृढ़ बनाना तथा प्रजातार्थिक मूल्या के प्रति भावना को जागृत करना, (2) पचायत पद्धति के आदर्शों को लावप्रिय बनाना, (3) सहकारिता के सिद्धांत का लावप्रिय बनाना और व्यवहार में प्रयोग द्वारा उमका प्रदर्शन करना, (4) नमूने के रूप में पाइलट पचायतें स्थापित करना, (5) राष्ट्रीय भाषा और संसृति का विकास करना तथा विभिन्न विषया पर गण्टियाँ व सम्मेलन संगठित करना और समाचार पत्र निकालना, (6) पचायता में गतिशीलता लाने का तरीका व बार में अनुसधान का संचालन करना और किए गये कार्यों का मूल्यांकन करना ।

अचल पचायत अपना वार्षिक बजट अचल सभा के सामन स्वीकृति के लिए प्रस्तुत करती है । प्रत्येक अचल पचायत में (जिला पचायत में भी) सरकार द्वारा नियुक्त एक सफ़ेदरी हाता है । अचल सभा अपने क्षेत्र में आने वाली जिला पचायता की भाय का 10 प्रतिशत तक भाग प्राप्त कर सकती है और जिन क्षेत्रों में यह विशेष निर्माण काय करती है, उनमें लाभ उठाने वाला पर कर भी लगा सकती है । उसकी काय प्रणाली अर बातों में जिला पचायत के समान है । सविधान के प्राविधानों के अनुसार विभिन्न स्तरों की पचायता की शक्तियाँ और उनके काय व संगठन कानून द्वारा निर्धारित है । कानूना द्वारा नियत सीमाओं के भीतर वे स्वतन्त्र हैं कि तु व द्वीय सरकार की निदर्शन, नियन्त्रण व परामर्श देने की शक्तियाँ के अधीन ।

पचायत प्रजातन्त्र के आर्थिक और सामाजिक लक्ष्या पर विचार करत हुए, उनकी आधार भूत धाता को इस प्रकार रखा जा सकता है—(1) परिवहन और संचार तथा शक्ति (विजली) पर इतना अधिक बल कि उ ह राष्ट्रीय विकास में उच्चतम प्राथमिकता प्राप्त हो । (2) भूमि व्यवस्था में सुधार अति आवश्यक है, क्योंकि नेपाल कृषि प्रधान देश है और अभी तक भूमि पर धाड़े से व्यक्तियाँ का स्वामित्व कायम रहा है । (3) कृषि पदावार को बैनानिक तरीकों द्वारा उन्नत करना, (4) नियोजित विकास तथा मित्र देशों से प्राप्त आर्थिक सहायता का सदुपयोग । (5) स्वास्थ्य सवाभा में समुचित वृद्धि, (6) सभी स्तरों की शिक्षा का विस्तार, (7) सहकारी संस्थाओं का विकास, (8) स्थानीय साधना का विकास, (9) प्रशासन व्यवस्था में सुधार, (10) वर्गीय संगठनों को राष्ट्र की सेवा में लगाना ।

अतः में, पचायता की योजना एक नियोजित प्रजातन्त्र (planned democracy) है । यह आधुनिक आकाक्षाओं और परम्परागत मूल्यों में मेल स्थापित करने का प्रयत्न है । ऐस देश में, जहाँ जनता ने केन्द्र का द्वारा किये गये वष से कम हस्तक्षेप का साथ अपनी आवश्यकताओं की स्वयं ही पूर्ति की हो, अग्रेजी ढंग की राजनीतिक संस्थाये जनता में अभिरुचि पैदा नहीं कर सकती थी । उ ह युगों की उदासीनता व अकम्पण्यता से निकाल कर बाहर लाने के लिए यह आवश्यक था कि प्रशासन को उनके पास तक ले जाया जाय और उसे उसके कार्यों में भागीदार बनाया जाय ।

5 युगोस्लाविया में समाजवादी प्रजातन्त्र

युगोस्लाविया में साम्यवादी सिद्धांत का आरम्भ सावियत समुदाय के बाहर युगोस्लाविया

अतिरिक्त युगोस्लाविया एक बहु राष्ट्रीय देश है और उसके प्रदेशों के बीच आर्थिक विकास में बड़े अंतर हैं। युगोस्लाविया की ऐसी सामाजिक, आर्थिक और राजनीतिक संरचना ने अपने पुराने वर्गों के नेतृत्व में आर्थिक विकास की दिशा में आगे बढ़ना असंभव बना दिया था। केवल कोई क्रांतिकारी आंदोलन ही, जिसका व्यवस्थापन समाजवादी हो, देश का पिछड़ेपन से छुटकारे के नये प्रभावी माग पर आगे ले जा सकता था और इसी कारण क्रांति सफल रही। इसी प्रकार नये प्रजातन्त्रात्मक रूप की ओर उन्नति के माग का आरम्भ क्रांति द्वारा हुआ। क्रांति के बाद जनता ने पहले देश के औद्योगिकरण के कठिन कार्य को किया और राज्य को अधिक शक्तिशाली बनाया गया, जिससे कि समाजवादी विकास में मुख्य चालक शक्ति प्राप्त हुई। परंतु युगोस्लाव नेता यह समझते हैं कि समाजवाद की स्थापना प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के द्वारा अधिक अच्छी प्रकार से हो सकती है। यही काम करने वालों के लिए अधिकतम माना में प्रजातान्त्रिक स्वशासन की प्राप्ति करा सकेगी। समाजवादी प्रजातन्त्र में केवल विन्दोकरण और काम करने वालों के द्वारा प्रबंध ही अंतर्ग्रस्त नहीं हैं, वरन् स्थानीय शासन में स्वायत्तता और राजनीतिक अधिकार भी। इस सिद्धान्त के अनुसार युगोस्लाविया में दूसरे दल की आवश्यकता नहीं है।

युगोस्लाविया में अब प्रत्येक उद्यम अपने परिचालन में स्वयं में पूर्ण है, उस पर जा भी प्रतिबंध है वे केवल आर्थिक योजना और उसके द्वारा सामाज्य रूप से विहित की गई बातें हैं। उसकी अन्य सघीय कानून के प्राविधानों और सघीय योजना के अनुसार राज्य, कम्प्यून से सम्बंधित उद्यम, और उसके काम करने वालों व कर्मचारियों में विभाजित होती है। उद्यमों का प्रबंध, काम करने वालों के सामूहिक संगठनों, काम करने वालों की परिषदों और प्रबंध बोर्डों द्वारा किया जाता है। काम करने वालों के सामूहिक संगठन परिषदों का एक वर्ष की अवधि के लिए चुनाव करते हैं और वे परिषदें प्रबंध बोर्ड चुनती हैं। प्रबंधकों की नियुक्ति प्रतियोगिता विधि के अधीन है, अर्थात् पद के लिए पहले से प्राथम्यता माग जाते हैं और अनेक उम्मीदवारों में से एक मिश्रित आयोग द्वारा उनकी छान्नी जाती है, जिसके सदस्यों में काम करने वालों की परिषदों के लिए प्रतिनिधि होते हैं और अन्य व्यावसायिक संघों के प्रतिनिधि तथा ऐसे व्यक्ति होते हैं जिन्हें समितियाँ अथवा अधिक बड़े उद्यमों में गणतन्त्र या संघ की सरकार नामजद करती हैं।

उद्यमों की आर्थिक नीति का संचालन काम करने वालों की परिषदों द्वारा किया जाता है और उसकी तकनीकी कार्यावधि प्रबंधकों और उद्यम के व्यावसायिक कार्य निकाय द्वारा की जाती है। उद्यमों में शासन में प्रतियोगिता चलती है, क्योंकि वहाँ पर बाजार स्वतन्त्र है। उनकी बाजार में सफलता के लिए गुणवत्ता उत्पादन और कम कीमतें निर्णायक तत्त्व हैं। इस कारण से अब सम्पूर्ण पारिधमिक पद्धति, जो पहले केवल केन्द्रीय प्राधिकारियों के नियंत्रण पर निर्भर थी, क्रमिक रूप से विकेंद्रित हो गई। ऐसे समाजवादी प्रजातन्त्र का आधार काम करने वालों की परिषदों और उत्पादकों के स्वशासन के अन्य प्रत्यक्ष अंगों के अतिरिक्त कम्प्यून है जिसका प्रधान अंग जन समिति है। पूर्वगामी काल में कम्प्यून के अधिकतर कार्य जिले करते थे क्योंकि स्थानीय समुदाय उन कार्यों को करने के लिए अत्यधिक थे। 1955 से जागे के वर्षों में स्थानीय समुदायों का भूमिक्षेत्र बढ़ा है और साथ ही उन्हें ऐसे कार्य हस्तांतरित हुए हैं जो पहले जिले करते थे। अब जिले केवल कम्प्यूनों के लिए कुछ सामाज्य कार्य करते हैं, स्थानीय कम्प्यूनों के विकास में समर्थन स्थापित करते हैं और अधिक पिछड़े हुए कम्प्यूनों के लिए सहायता प्राप्त कराते हैं। इसी प्रकार गणतन्त्र (Republic) जिला के सम्बंध में कार्य करते हैं और संघ सरकार गणतन्त्रों के सम्बंध में कार्य करती है।

नियोजन आवश्यक है। परन्तु युगोस्लाविया में सामाजिक सम्पत्ति और श्रमिकों द्वारा प्रबंध को वास्तविक बनाने के लिए नये प्रकार के नियोजन सिद्धांत निकाले गये। नियोजन केवल व्यक्तिगत उत्पादक उद्यमों का मुख्य कार्य हो गया और राज्य केवल उनका समाजवादी नियामक बन गया। इस सिद्धांत पर आधारित युगोस्लाविया की अर्थव्यवस्था का सरकारी रूप इस प्रकार है— 'युगोस्लाविया की अर्थव्यवस्था नियोजित है, परन्तु योजनाएँ केंद्रीय तथा कठोर नहीं हैं। युगोस्लाविया की योजनाएँ उद्यमों के लिए उत्पादन, कीमतों व वस्तुओं के गुणों आदि के बारे में अनिवार्य कार्यों का निर्धारित नहीं करती। ये सभी बातें स्वतंत्र बाजार तथा मांग और पूर्ति की कार्यवाही पर छोड़ दी जाती हैं। युगोस्लाविया की अर्थव्यवस्था में योजनाओं का उद्देश्य सामान्य विकास की प्रवृत्तियों को समर्थित करना तथा उन्हें ठीक मांग पर चलाना है।¹

ध्यानपूर्वक देखने से पता चलता है कि युगोस्लाविया में साम्यवाद पर नहीं बल्कि समाजवाद पर बल दिया जा रहा है। इस दृष्टि से युगोस्लाविया और भारत की अर्थ-प्रवस्था तथा शासन पद्धति में काफी मान्यता समानता है। युगोस्लाविया में समाजवादी प्रजातंत्र को स्थापित किया गया है, परन्तु भारत प्रजातंत्रात्मक समाजवाद की दिशा में बढ़ रहा है। चूंकि युगोस्लावियावासी अभी तक साम्यवाद में विश्वास रखते हैं, अतएव उनकी आर्थिक राजनीतिक पद्धति को, सावित्यतः सध स भिन्न, नया साम्यवाद कहना उपयुक्त है।

युगोस्लाविया के सिद्धांतवादियों के अनुसार विवेकीकरण द्वारा 'राज्य व मुक्ति' में प्रजातंत्र अंतर्गुह्य है। एक विचारक ने समाजवाद के लिए 'राजनीतिक प्रजातंत्र' की आवश्यकता बताते हुए यह घोषित किया कि ऐसे समाज में, जो राज्य के मुक्ति के समाजवादी मांग पर पहुँच रहा हो अवश्य ही स्वतंत्रता व मानव अधिकार मांग हान चाहिये। समाजवाद की प्रारम्भिक मजिहलो में स्वतंत्रता को सीमित करना आवश्यक हो सकता है, किन्तु समाजवाद को अवश्य ही अपने ढंग के प्रजातंत्र का विकास करना होगा। इस ही 'समाजवादी प्रजातंत्र' कहा जाता है। यह एक नई सामाजिक व्यवस्था है। इसकी एक लक्ष्य न इस प्रकार परिभाषा दी है—ऐसी राजनीतिक पद्धति जिसमें प्रथम, नीति के निर्धारण में काम करने वाले निष्ठाविक भाग रहते हैं, दूसरे, श्रमिकों के इस भाग को व्यक्तिगत अधिकारों की एक राजनीतिक, सामाजिक आर्थिक पद्धति द्वारा सुनिश्चित किया जाता है, तीसरे, जो भी राजनीतिक और अन्य निष्ठाविक किय जाते हैं, वे समाजवादी समुदाय के हितों और आकांक्षाओं के अनुरूप होते हैं। एक चौथी बात भी जुड़नी चाहिए—जो श्रमिक (काम करने वाले) नीति का निर्धारण करते हैं, यथानुभव अधिक मात्रा में वे ही उस कार्यवाहित करते हैं।

युगोस्लाविया के समाजवादी विचारकों के अनुसार केंद्रीकृत राज्य पद्धतियाँ जो उत्पादन के साधनों के राष्ट्रीयकरण और राज्य नियंत्रण पर आधारित हैं, केवल तब तक जनसाधारण का समर्थन भी पा सकती हैं, जब तक कि उनका ध्येय पुराने गोपणकारी सम्बंधों का नष्ट करना तथा नये समाजवादी सम्बंधों की रचना करना रहे। परन्तु जस ही वे स्वकीकृत होती हैं यह आवश्यक है कि प्रशासनतंत्र (जो दयतरहाही का रूप धारण करता है) और मनुष्या व बीच आर्थिक और राजनीतिक विरोध पदा हो। इसी कारण युगोस्लाविया का राष्ट्रीय कणधारा न गुप्त समय तक अपने देश में सावित्यत सध के नभूत की राजनीतिक तथा आर्थिक पद्धति का लागू किया और एक नये प्रकार के साम्यवाद अथवा समाजवादी प्रजातंत्र को अपनाया।

विश्व युद्ध से पूर्व युगोस्लाविया यूरोप के सबसे अधिक पिछड़े हुए देशों में था। देश की कुल जनसंख्या में से केवल 10% उद्योग में लग थे और 75% गाँवों में वृष्टि करत थे। इनके

¹ Yugoslav Economic System (Belgrad 1954) quoted in *Titism in Action* pp 22-23

